

Mardi
14 novembre 2023
(18h00 – 20h00)

Conseil d'État
Salle
d'Assemblée
générale

Dossier du participant

Discours d'ouverture :

■ **Didier-Roland Tabuteau**

Vice-président du Conseil d'État

Modératrice :

■ **Martine de Boisdeffre**

Présidente de la section du rapport et
des études du Conseil d'État

Intervenants :

■ **Laurent Fabius**

Président du Conseil constitutionnel

■ **François Villeroy de Galhau**

Gouverneur de la Banque de France

■ **Général d'armée aérienne
André Lanata**

Ancien commandant suprême Allié
pour la transformation auprès de
l'OTAN, ancien chef d'état-major de
l'armée de l'air et de l'espace

Présentation du cycle

Le Conseil d'État a choisi de consacrer sa nouvelle étude annuelle à la souveraineté. À travers ce choix d'étude, il entend s'interroger sur la portée et le contenu de cette notion aujourd'hui, dans son expression comme dans son exercice. Quels sont les fondements de la souveraineté ? Comment s'exercent ses attributs classiques (monopole de la violence légitime, capacité à définir et à imposer les normes juridiques sur un territoire donné, à lever l'impôt, à battre monnaie, à maîtriser les frontières, etc.) ? Notre cadre institutionnel et juridique est-il toujours adapté et efficace, notamment face aux nouveaux défis qui se posent, et, le cas échéant, comment l'améliorer ?

Cette première conférence du cycle dédié à la souveraineté sera l'occasion de s'interroger sur la portée actuelle des fondements de cette notion et de poser ainsi les bases de la réflexion qui sera menée tout au long de l'année jusqu'à la présentation de l'étude en septembre 2024.

Calendrier du cycle (2023-2024)

- Les fondements de la souveraineté
Mardi 14 novembre 2023
- Les nouvelles dimensions de la souveraineté
Mercredi 24 janvier 2024
- Souveraineté et démocratie
Mercredi 6 mars 2024
- La souveraineté face aux défis de la globalisation
Mercredi 24 avril 2024
- La souveraineté vue d'ailleurs, regards croisés
Mercredi 22 mai 2024

Biographies des intervenants

■ Didier-Roland Tabuteau



Diplômé de l'École polytechnique (1981) et ancien élève de l'ENA (promotion « Louise Michel », 1984), Didier-Roland Tabuteau intègre le Conseil d'État à sa sortie de l'école. En 1988, il devient directeur adjoint du cabinet du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, avant de réintégrer le Conseil d'État, où il devient rapporteur public à la section du contentieux et membre de la section sociale (1991-1992). En 1992, il devient directeur du cabinet du ministre de la santé et de l'action humanitaire avant d'être nommé en 1993 directeur général de l'Agence du médicament. Il est directeur adjoint du cabinet de la ministre de l'emploi et de la solidarité (1997-2000) puis conseiller de la ministre de l'emploi et de la solidarité, chargé de la préparation de la loi sur le droit des malades avant de devenir directeur du cabinet du ministre délégué à la santé (2001-2002). En 2003, il est nommé directeur général de la fondation « Caisses d'épargne pour la solidarité ». En parallèle, il obtient, en 2007, un doctorat en droit puis une habilitation à diriger des recherches. Il enseigne alors à l'Institut d'études politiques de Paris et est également co-directeur de l'institut droit et santé de l'université Paris Descartes. Il réintègre le Conseil d'État en 2011. Il est nommé président-adjoint (2017) puis président de la section sociale (2018). Il devient vice-président du Conseil d'État le 5 janvier 2022.

■ Laurent Fabius



Laurent Fabius est ancien élève de l'École normale supérieure de la rue d'Ulm, agrégé de lettres modernes et ancien élève de l'École nationale d'administration. Laurent Fabius a occupé plusieurs postes gouvernementaux en France : ministre du budget (1981-1983),

ministre de l'industrie et de la recherche (1983-1984), Premier ministre (1984-1986), ministre de l'économie, des finances et de l'industrie (2000-2002), ministre des affaires étrangères et du développement international (2012-2016). Il a été député de 1978 à 2012, et a été deux fois président de l'Assemblée nationale française, de 1988 à 1992, puis de 1997 à 2000. En 2015, en tant que président de la COP21, il a joué un rôle crucial dans les négociations et le succès de l'Accord de Paris sur le climat, le premier accord universel de lutte contre le changement climatique. En février 2016, il a été nommé président du Conseil constitutionnel de la République française.

■ François Villeroy de Galhau



François Villeroy de Galhau est Gouverneur de la Banque de France depuis novembre 2015, et a été renouvelé pour un second mandat en novembre 2021. Il est membre du Conseil des Gouverneurs de la Banque centrale européenne (BCE) et président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). En 2022, il est aussi nommé président de la Banque des règlements Internationaux (BRI). Ancien élève de l'ENA, inspecteur des finances, il est entré en 1988 à la direction du Trésor, a aussi occupé diverses responsabilités en cabinets ministériels puis à Bruxelles, avant de devenir directeur de cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en 1997, puis directeur général des impôts en 2000. Il a été ensuite président-directeur général de Cetelem en 2003, puis responsable de la banque de détail de BNP Paribas en France en 2008, et directeur général délégué de décembre 2011 jusqu'en mai 2015. Il est l'auteur notamment de *L'espérance d'un Européen* (2014) et de *Retrouver confiance en l'économie* (2021).

■ Général d'armée aérienne André Lanata



Diplômé de l'École de guerre (1995) et de l'École de l'air (1981), André Lanata a débuté sa carrière dans l'armée de l'air comme pilote de chasse. Il occupe plusieurs postes de commandement en escadron de combat où il participe à de nombreuses opérations extérieures (1985-2000). Il a ensuite été officier de cohérence opérationnelle à l'état-major des armées (2000-2004) avant de commander la base aérienne de Djibouti (2004-2006). André Lanata a été chef du bureau plans et stratégie à l'état-major de l'armée de l'air (2006-2008), puis directeur adjoint des affaires internationales et stratégiques au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) près les services du Premier ministre (2008-2011). Au sein de l'état-major des armées, André Lanata a occupé les fonctions d'adjoint au directeur des opérations des armées françaises (2011-2013), puis d'adjoint « plans-programmes » du chef d'état-major des armées et à ce titre co-directeur de la programmation budgétaire et équipement des armées (2011-2015). Il est par la suite nommé chef d'état-major de l'armée de l'air (2015-2018), puis commandant suprême Allié pour la transformation auprès de l'OTAN, en poste à Norfolk, aux États-Unis (2018-2021). Il totalise plus de 3 600 heures de vol sur avions de combat et 146 missions de guerre.

■ Martine de Boisdeffre



Titulaire d'une maîtrise d'histoire, diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris, ancienne élève de l'École normale supérieure de Sèvres (1976-1980) et de l'ENA (promotion Solidarité, 1983), elle intègre le Conseil d'Etat à sa sortie de l'école en 1983. Elle est par ailleurs maîtresse de conférence à l'Institut d'études politiques de Paris (1984-1988) et secrétaire générale du Comité national d'éthique (1985-1992). En 1988, elle est rapporteure générale des travaux du Conseil d'État sur les sciences de la vie. Nommée chargée de mission à la mission interministérielle

pour l'Europe centrale et orientale en 1990, elle est conseillère technique au cabinet de la ministre déléguée chargée des affaires européennes (1990-1993). De retour au Conseil d'État, elle y exerce successivement les fonctions de secrétaire générale adjointe (1994-1995) puis de secrétaire générale (1995-2001). Elle est directrice des Archives de France de 2001 à 2010. De 2010 à 2017, elle est présidente de la Cour administrative d'appel de Versailles. Elle est, depuis 2017, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État. Elle préside depuis 2013 le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative et est par ailleurs présidente du conseil d'administration de l'Institution nationale des Invalides depuis 2000 et membre du conseil d'administration de la Fondation Charles de Gaulle.

Présentation de la conférence :

Les fondements de la souveraineté

Étymologiquement, le concept de souveraineté est lié à la figure du souverain, maître en son royaume, et désigne l'exercice du pouvoir sur une zone géographique et sur la population qui l'occupe¹. En droit, elle se définit comme la détention de l'autorité suprême, c'est-à-dire d'un pouvoir absolu et inconditionné². En France, le combat multiséculaire mené par le pouvoir royal et ses relais, pour affirmer la souveraineté du monarque contre les féodalités, a profondément marqué notre culture administrative et politique³. La convocation en 1302 des états généraux par Philippe le Bel, afin de consolider le pouvoir royal dans le conflit qui l'opposait alors au pape sur des questions judiciaires et fiscales,

¹ Albert Dauzat, *Nouveau dictionnaire étymologique et historique*, Larousse, 1968.

² [La Souveraineté nationale | vie-publique.fr](http://LaSouveraineté.nationale|vie-publique.fr)

³ Jean Picq, *Une histoire de l'État en Europe, Pouvoir, justice et droit du Moyen âge à nos jours*, Pluriel, 2010.

en est une des premières illustrations⁴. À partir de la Renaissance, les intellectuels et les juristes débattent des fondements de la souveraineté⁵. L'affirmation de la monarchie absolue et la patiente construction d'un État centralisé avec ses relais dans les territoires qu'étaient les intendants, ont joué un rôle déterminant dans nos modes de représentation de la souveraineté. Les efforts de Colbert pour encourager l'industrie par des commandes publiques préfigurent ainsi le souverainisme industriel. Les Lumières au XVIII^e siècle discutent avec passion de ce que pourrait être l'exercice d'une souveraineté exercée par le peuple : Rousseau, en particulier, fait de la volonté générale le fondement du contrat social⁶, dans lequel le peuple est le souverain.

Ces réflexions inspirent la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : l'article 3 affirme le principe selon lequel la Souveraineté réside essentiellement dans la nation et nul ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément⁷. Et l'article 6 dispose que la loi est l'expression de la volonté générale et que tous les citoyens ont le droit de concourir à sa formation⁸. Ces dispositions ne cesseront d'inspirer les constitutions républicaines successives, jusqu'au Préambule de la constitution de la V^e République, par lequel « Le peuple français proclame solennellement son attachement aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis en 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 ».

Si la pensée politique, philosophique et juridique a beaucoup débattu des fondements de la souveraineté, sa construction est en France indissociable de l'État, creuset historique de la Nation jusqu'à aujourd'hui (I). Les modes d'exercice de la souveraineté se sont complexifiés au fil du temps avec les transformations de l'État et de ses missions, les évolutions de la démocratie et les développements de la construction européenne (II).

I - Si la pensée politique, philosophique et juridique a beaucoup débattu des fondements de la souveraineté, sa construction est en

⁴ <https://www.universalis.fr/encyclopedie/etats-generaux-france/>

⁵ Jean Bodin, « Les six livres de la République », 1576.

⁶ Jean-Jacques Rousseau, « Du Contrat social », 1762, éd. Flammarion, 2023.

⁷ "Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément".

⁸ "la loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs Représentants à sa formation. (...)"

France indissociable de l'État, creuset historique de la Nation jusqu'à aujourd'hui.

Le débat philosophique sur les fondements de la souveraineté a commencé il y a près de vingt-cinq siècles dans le cadre des cités grecques, suscitant des controverses passionnées. Ainsi, dans *La République*, Platon propose 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 le « philosophe-roi », seul capable de la diriger⁹. Disciple de Platon, Aristote développe une pensée très différente : la cité doit incarner un ordre juste pour tous et pour cela garantir l'égalité de tous les citoyens. La démocratie fondée sur la souveraineté du peuple, réuni en assemblée, est donc le régime le plus vertueux et le plus efficace¹⁰. Les institutions de la République romaine (509- 27 av. JC) puis de l'empire romain (27 av. JC - 476 ap. JC), ont également profondément marqué notre conception de la souveraineté et notre droit. Le principe de la séparation des pouvoirs en est une illustration : le pouvoir exécutif sous la République était exercé par les consuls, le pouvoir législatif par les assemblées qui faisaient les lois et le [Sénat romain](#) qui les décrétait, et les juges détenaient le pouvoir judiciaire. Et l'assemblée du peuple se réunissait pour élire les consuls¹¹. La permanence dans notre symbolique républicaine du faisceau de licteur, qui représente depuis 1790 l'union et la force des citoyens réunis pour défendre la liberté¹², en est aussi une illustration. Aujourd'hui encore, un logo représentant un faisceau stylisé est utilisé pour la communication sur [internet](#) de la [présidence de la République](#)¹³.

Quinze siècles plus tard, durant la Renaissance, la réflexion sur le bon gouvernement¹⁴ et la pensée politique moderne sont marquées par les ravages liés aux guerres incessantes entre cités et royaumes. Pour Machiavel, l'état de nécessité justifie que le prince ait recours à la ruse et même au meurtre et il doit s'appuyer sur la crainte du châtement plutôt que sur

⁹ Platon, *La République*, Paris, Garnier Flammarion, 2016.

¹⁰ Aristote, *Les politiques*, Paris, Flammarion, 2015.

¹¹ <https://www.worldhistory.org/trans/fr/2-1601/heritage-des-anciens-romains/>

¹² L'[Assemblée constituante](#) impose en 1790 ces « antiques faisceaux » comme nouvel emblème de la France et de la République.

¹³ <https://www.francese-live.academy/2019/08/20/le-faisceau-du-licteur/>

¹⁴ La fresque du « Bon Gouvernement » d'Ambrogio Lorenzetti, peinte en 1338-1339 dans le Palais public de Sienne, en est le symbole, cf. Revue *Annales. Histoire, Sciences sociales*, n°6-2005.

l'affection de ses sujets¹⁵. La survie de la cité justifie donc de s'affranchir de la morale et de la religion. Dans un contexte également très troublé, celui de la guerre civile dans l'Angleterre du milieu du XVII^e siècle, Thomas Hobbes considère que « *l'homme est un loup pour l'homme* ». Pour assurer la paix et la sécurité, il estime donc indispensable de réunir tous les pouvoirs et tous les attributs de la souveraineté entre les mains d'une entité supérieure, le Léviathan¹⁶, à qui il revient de déterminer les notions de bien et de mal, les règles de la vie sociale et d'exercer la justice. Il ne souffre aucun obstacle à son autorité et a pouvoir de vie ou de mort sur ses sujets¹⁷. Même si elles s'enracinent dans un contexte très éloigné du nôtre, les pensées de Machiavel et Hobbes ont eu une grande influence sur les doctrines de souveraineté, particulièrement dans la gestion des menaces graves. Et elles conservent une certaine actualité en soulignant que l'exigence du maintien de la paix civile est au cœur de l'exercice de la souveraineté, comme nous l'ont rappelé les déclarations de l'état d'urgence en novembre 2015 au lendemain des attentats de Paris puis en mars 2020 pour faire face à la pandémie de Covid-19¹⁸.

À partir de la seconde moitié du XVII^e siècle, le débat sur la souveraineté est indissociable de la réflexion sur les fondements du contrat social. John Locke fait de la communauté des citoyens la source de la légitimité des institutions et de toute souveraineté¹⁹. Il lui appartient de désigner le pouvoir législatif et d'en contrôler l'exercice. Et le rôle du pouvoir exécutif est strictement cantonné à l'exécution de la volonté du législateur. Son œuvre inaugure tous les débats passionnés des Lumières sur ce que pourrait être une souveraineté éclairée et respectueuse des libertés. Dans l'Esprit des lois, Montesquieu insiste sur la séparation des pouvoirs pour empêcher les abus : « *Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* »²⁰. Locke et Montesquieu soulignent aussi l'importance du pouvoir judiciaire pour garantir le respect du droit : le pouvoir souverain des Parlements en tant qu'organe de

justice était d'ailleurs déjà reconnu sous l'Ancien Régime²¹. Si Voltaire ne traite pas directement de la souveraineté, il a inlassablement combattu le fanatisme et l'obscurantisme. Son œuvre qui défend la justice et la tolérance a inspiré notamment l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme...* ». Et il préfigure les combats du XIX^e siècle pour une souveraineté émancipée de toute tutelle religieuse et la séparation de l'église et de l'État. Toutes ces réflexions des Lumières dans leur diversité ont abouti au monument de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, admirable synthèse, qui a gravé dans le marbre les principes de la souveraineté nationale.

Les conséquences à tirer de la souveraineté nationale dans le droit positif ont fait l'objet très tôt de nombreux débats chez les juristes. Jean Bodin théorise déjà la souveraineté comme le fondement véritable du pouvoir, illimitée et perpétuelle, et il esquisse une théorie de l'État de droit²². Depuis 1789, le débat juridique sur les fondements de la souveraineté a traversé toutes les constitutions jusqu'à la V^e République. La constitution de 1791 précise dans son article premier (titre III), que la souveraineté est « *une, indivisible, inaliénable et imprescriptible* ». Si Bonaparte pose les fondements d'un État moderne et de l'égalité des citoyens avec le code civil, il s'éloigne des idéaux de 1789 en concentrant sur sa personne tous les attributs de la souveraineté et en recourant aux plébiscites pour confirmer sa légitimité²³. Avec la monarchie de Juillet, la notion de souveraineté nationale se substitue à celle de souveraineté populaire, mais le suffrage demeure censitaire²⁴. Le Second Empire renoue avec la pratique du plébiscite, présenté comme un moyen de permettre à la souveraineté du peuple de s'exprimer en lui soumettant « *toute modification aux bases fondamentales de la Constitution* »²⁵ ce qui discréditera durablement l'usage du référendum dans la tradition républicaine.

¹⁵ Machiavel, Nicolas, *Le Prince*, Paris, » Classiques Pocket », 2018.

¹⁶ Monstre biblique terrifiant à la forme de crocodile, invincible et indestructible.

¹⁷ Hobbes, Thomas, *Léviathan*, Paris, Dalloz, 1999.

¹⁸<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/les-etats-d-urgence-la-democratie-sous-contraintes>

¹⁹ John Locke, *Traité du gouvernement civil*, éd. Flammarion, Poche, 1984.

²⁰ Montesquieu, « *De l'esprit des lois* », 1748, éd. Flammarion, coll. Philosophie, 2019.

²¹ Exemple donné par Olivier Beaud, dans une conférence prononcée le 24 février 2020 à l'académie des sciences morales et politiques : [Olivier Beaud : Peut-il y avoir encore un pouvoir souverain](#)

²² Voir *supra* note 5, livre I, chapitre VIII.

²³ [Les quatre plébiscites sous le Consulat et l'Empire](#)

²⁴

https://fr.wikipedia.org/wiki/Charte_constitutionnelle_de_1830

²⁵ Article 32 de la constitution de 1852.

En raison de sa longévité, la III^e République a permis d'ancrer la primauté du pouvoir législatif, incarnée par la Chambre des députés et le Sénat, le Président de la République ayant des prérogatives limitées et un rôle essentiellement représentatif²⁶. C'est donc le Parlement qui incarne désormais la souveraineté par l'intermédiaire des élus désignés par les citoyens pour les représenter. C'est aussi sous la III^e République qu'apparaît la notion de tradition républicaine à la fin du XIX^e siècle²⁷. Elle est parfois invoquée par le Conseil d'État²⁸ et le Conseil constitutionnel dans leurs avis et décisions²⁹, en particulier si la tradition revêt une importance telle qu'elle puisse faire naître un principe fondamental reconnu par les lois de la République³⁰. Après la sinistre parenthèse du régime de Vichy, la IV^e République renoue avec les valeurs républicaines et des institutions proches de celles de la III^e République. Cependant, le préambule de la Constitution de 1946, dans le contexte de la fin de la seconde guerre mondiale, a innové substantiellement en proclamant pour la première fois comme particulièrement nécessaires à notre temps, des principes politiques, économiques et sociaux, qui ont été intégrés au bloc de constitutionnalité par une décision du Conseil constitutionnel de 1971³¹ et surtout, s'agissant de la souveraineté, en affirmant que « Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix », considérant sur lequel le Conseil constitutionnel sera amené à s'appuyer à plusieurs reprises dans sa jurisprudence. De même, la Constitution du 27 octobre 1946 innove-t-elle en affirmant que les traités « régulièrement ratifiés et publiés ont force de loi dans le cas même où ils seraient contraires à des lois françaises » (article 26), disposition qui inspirera largement l'actuel article 55 de la Constitution.

Avec le retour au pouvoir du général de Gaulle en 1958, la V^e République donne à la

République une stabilité constitutionnelle et un consensus relatif sur les institutions sans précédent. Aux termes de la Constitution, la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants, mais aussi, et c'est une novation essentielle, par la voie du référendum³². La pratique gaullienne du référendum, en faisant trancher directement par le peuple une question essentielle que lui soumet le Président de la République³³ qui engage également sa responsabilité, rompt en effet avec la tradition républicaine qui prévalait jusqu'alors, parlementaire et réfractaire aux plébiscites personnels. De Gaulle s'est ainsi fondé sur l'article 11 de la Constitution pour résoudre la question de l'indépendance de l'Algérie³⁴, puis pour faire adopter le principe de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct en 1962³⁵, changeant profondément l'équilibre des pouvoirs en donnant au Président de la République une légitimité politique très forte, issue directement du suffrage des Français. Selon une jurisprudence constante depuis 1962, le Conseil constitutionnel refuse de contrôler les lois référendaires qui « *constituent l'expression directe de la souveraineté nationale*³⁶ ». Conséquent avec sa conception de l'exercice de la fonction présidentielle, de Gaulle démissionne d'ailleurs en 1969 après la victoire du non au référendum sur la création des régions et la rénovation du Sénat³⁷. La question d'un éventuel contrôle du décret de convocation à un référendum, qui relève de la compétence constitutionnelle, soulève toutefois une question différente.

La construction de la souveraineté est en France indissociable de l'État. L'État est le socle sur lequel la Nation s'est construite : il en constitue « *la matrice et l'une des principales forces agissantes* »³⁸. Tocqueville a souligné la continuité entre l'œuvre modernisatrice des grands commis de la monarchie au XVIII^e siècle et l'accélération de la mise en place d'un État

²⁶ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1875-iii-republique>

²⁷ C. Vimbert, La tradition républicaine en droit public français, LGDJ, 1992.

²⁸ Voir l'avis du 6 février 1953 par lequel, le Conseil d'État a admis, en dépit de la lettre de l'article 13 de la Constitution de 1946, que le législateur puisse temporairement étendre la compétence du pouvoir réglementaire, « *sous réserve des matières que la tradition constitutionnelle républicaine, notamment, réserve à la loi* ».

²⁹ Pour un point de vue critique sur les références à la tradition républicaine, cf. Virginie Saint-James, « *La tradition républicaine dans la jurisprudence de droit public* : <https://www.labase-lextenso.fr/revue-du-droit-public/RDP2015-5-010>

³⁰ *Ibid.*

³¹ [Décision 71-44 DC du 16 juillet 1971](#)

³² Article 3 de la Constitution.

³³ On distingue le « *référendum constituant* » de l'article 89 et le « *référendum législatif* » de l'article 11.

³⁴ Référendums en France du 8 janvier 1961 et du 8 avril 1962 sur l'autodétermination puis l'indépendance de l'Algérie, et vote d'autodétermination organisé en Algérie le 1^{er} juillet 1962.

³⁵ [Adoption de l'élection du président de la République au suffrage universel direct.](#)

³⁶ Décisions n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, 92-313 DC du 23 septembre 1992 et 2014-392 QPC du 25 avril 2014.

³⁷ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/l-histoire-du-referendum-sous-la-ve-republique>

³⁸ Discours introductif de Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État, à l'ouverture du cycle de conférences « *Où va l'État ?* », tome 1, éd. La documentation française, 2015.

centralisé sous la Révolution³⁹. L'État met en place progressivement les outils indispensables à l'exercice de la souveraineté et ne cesse de les moderniser par-delà les changements de régime. Les progrès de la statistique, comme nous l'indique l'étymologie⁴⁰, sont ainsi indissociables de l'édification d'un État rationnel dont les décisions sont éclairées par la connaissance d'indicateurs pertinents. Dès la fin du XVIII^e siècle, Necker préconise d'organiser systématiquement la collecte des statistiques, préfigurant « la Statistique générale de la France » mise en place en 1840, jusqu'à la création de l'INSEE en 1946⁴¹. De même, dès le milieu du XVIII^e siècle, des grandes écoles sont créées pour la formation des cadres techniques et militaires de l'État : école d'Artillerie en 1756, école des Ponts et chaussées en 1747, école des Mines en 1783. Et la Convention a continué cet effort avec la fondation du Museum en 1793, puis de l'école Polytechnique en 1794. L'Assemblée constituante acte le principe de l'indépendance des corps administratifs par rapport au pouvoir judiciaire⁴². C'est le fondement historique du contrôle de la légalité des actes de l'administration par le juge administratif, distinct du juge judiciaire, contrairement à la tradition anglo-saxonne⁴³. En revanche, pendant longtemps, l'idée d'étendre le principe du concours à l'ensemble des recrutements indispensables au fonctionnement de l'État s'est heurtée à la crainte d'un corporatisme, qui ferait écran à la volonté générale du peuple souverain⁴⁴.

La souveraineté de la nation en France s'est aussi construite au prix d'une lutte impitoyable de la puissance publique contre tous les particularismes. Le découpage géométrique de la France en 83 départements de dimensions à peu près identiques dès 1790 en est une saisissante incarnation : il s'agit de détruire « l'esprit de province » et de donner un fondement géographique à l'unité nationale⁴⁵. De même, l'abbé Grégoire, en 1794, fait de l'unification du langage et de la disparition des patois, la clé de la constitution d'une République une et indivisible⁴⁶. Et la loi du 18

germinal an III, qui définit le système métrique décimal, appelle dans son article premier les citoyens à « *montrer une preuve de l'attachement à l'unité et l'indivisibilité de la République en se servant des nouvelles mesures...* ». Le nouveau calendrier républicain, présenté par Fabre d'Églantine en 1791 est également destiné à signifier l'existence d'un nouvel ordre des choses. En parallèle, les monopoles régaliens sont renforcés par l'affirmation de la souveraineté nationale. Déjà, sous la monarchie, les pouvoirs de battre monnaie, de percevoir l'impôt ou encore de lever des armées et de signer les traités relevaient des prérogatives royales. Mais les monopoles régaliens se consolident avec la Révolution, puis l'avènement de l'Empire. Dans le domaine de la fiscalité, le consentement à l'impôt et la détermination de son assiette deviennent des droits consacrés par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen⁴⁷. Un ministère chargé des affaires de police est créé, même si l'étatisation reste partielle. Pour la défense de la nation, apparaissent les premières levées en masse et la conscription obligatoire. En ce qui concerne l'administration territoriale, la création des départements⁴⁸, puis des préfets⁴⁹, marque l'avènement d'un État centralisé veillant à une application identique de la loi sur l'ensemble du territoire national.

Tout au long du XIX^e siècle, en dépit des changements de régime, l'État incarne la continuité de l'action publique. Le développement très important des services publics d'intérêt général et fondés sur le respect de la règle de droit, à l'œuvre depuis la seconde moitié du XIX^e siècle, en est la traduction concrète⁵⁰. Au tournant des XIX^e et XX^e siècles, de grands juristes s'efforcent d'ailleurs de définir les fondements et les modes d'exercice de la souveraineté dans le cadre d'un État-Nation en charge de garantir le respect des valeurs de l'État de droit. On peut évoquer les figures de Maurice Hauriou, qui théorise le service public comme incarnation

³⁹ Alexis de Tocqueville, « *L'Ancien régime et la Révolution* », éd. Garnier-Flammarion, coll. Poche, 1993.

⁴⁰ L'origine du mot statistique, attesté en 1771, proviendrait du latin *status*, qui signifie État en italien.

⁴¹ [Loi n° 46-854 du 27 avril 1946 | Insee](#)

⁴² Décrets de l'Assemblée Constituante des 16 et 26 février 1790.

⁴³ <https://www.vie-publique.fr/fiches/20284-justice-administrative-origines-role-et-specificites>

⁴⁴ Sur ces points, voir Pierre Rosanvallon, « *L'État en France de 1789 à nos jours* », chapitres 4 et 5.

⁴⁵ Décret du 15 janvier 1790.

⁴⁶ *Rapport sur la nécessité et les moyens d'anéantir les patois et d'universaliser l'usage de la langue française*,

présenté en 1794 à la Convention.

⁴⁷ 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* ».

⁴⁸ Décret du 22 décembre 1789 de l'Assemblée Constituante créant 83 départements.

⁴⁹ La fonction de préfet est instituée par Bonaparte, le 17 février 1800, par la loi du 28 pluviôse an VIII.

⁵⁰ Léon Duguit théorise ces changements en définissant l'État moderne comme une « *coopération de services publics organisés* », in « *Les transformations du droit public* », Paris, 1925.

de la puissance publique⁵¹ et de Léon Duguit avec la conception de l'État de service, fondée sur l'intérêt général et le service public⁵² mais aussi de Hans Kelsen et le positivisme juridique pour fonder l'État de droit⁵³. L'affirmation et la pérennisation du rôle du Conseil d'État au cours du XIX^e siècle sont étroitement liées à la capacité et à la volonté qu'a eues celui-ci d'accompagner le développement et la mise en œuvre des politiques publiques en matière économique⁵⁴. Cela concerne notamment la réalisation des grandes infrastructures de transport, qui contribuent à l'exercice de la souveraineté sur le territoire : construction d'un réseau ferroviaire, développement des routes, des ports et des voies navigables, etc. Ces chantiers se sont ensuite étendus au développement des mines, à la gestion et la distribution de l'énergie, puis à la création d'un réseau de télécommunications⁵⁵. Les deux guerres mondiales ont conduit à renforcer encore les monopoles régaliens, en particulier dans le domaine de la défense bien sûr mais aussi de la fiscalité, avec la création de l'impôt sur le revenu d'abord⁵⁶, puis la très forte hausse des prélèvements obligatoires symbolisée par la création de la TVA⁵⁷, résultant notamment d'une volonté de redistribution accrue⁵⁸. C'est vrai aussi pour la police, évolution encouragée par la jurisprudence qui a précisé la portée du monopole du recours à la force publique, dont l'exercice ne peut être délégué à une entité privée⁵⁹. Et à l'issue de la seconde guerre mondiale, les nationalisations, la création du Commissariat au plan⁶⁰ et la naissance de la sécurité sociale⁶¹ ont traduit la volonté d'étendre les interventions de l'État très au-

⁵¹ Julien Damon, « Maurice Hauriou. Le service et les institutions publiques », dans « 100 penseurs de la société », pp.107-108, Cairn.info.

⁵² Julien Damon, « Léon Duguit. Le service public d'intérêt général », dans « 100 penseurs de la société » (2016), pp.73-74, Cairn.info.

⁵³ [Le positivisme juridique : Kelsen et l'héritage kantien | Cairn.info](#)

⁵⁴ <https://www.conseil-etat.fr/site/publications-colloques/discours-et-interventions/le-conseil-d-etat-et-le-developpement-economique-de-la-france-au-xixe-siecle>

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Votée en juillet 1914, à la veille de la première guerre mondiale.

⁵⁷ [Page d'histoire : Instauration de la T.V.A. 10 avril 1954](#)

⁵⁸ Pour une synthèse https://fr.wikipedia.org/wiki/Histoire_de_l%27imp%C3%B4t_en_France :

⁵⁹ CE, Ass, 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, n° 12045, Rec. p. 595 : « que le service de la police rurale, par sa nature, ne saurait être confié qu'à des agents placés sous l'autorité directe de l'administration... ».

⁶⁰ Le Commissariat général du Plan de modernisation et d'équipement (CGP) a été créé le 3 janvier 1946 à l'initiative du général de Gaulle et de Jean Monnet, premier commissaire au Plan.

⁶¹ Le régime général de la sécurité sociale est institué par les ordonnances des 4 et 19 octobre 1945.

delà de leur champ traditionnel afin de donner à la puissance publique les moyens de répondre aux besoins de la reconstruction et d'une meilleure redistribution des ressources. Le gaullisme, en exaltant l'indépendance nationale, incarne aussi une conception très large du champ régalien et une grande vigilance sur le respect de la souveraineté de la Nation, dans un contexte toutefois renouvelé avec la reconnaissance de la possibilité de limiter la souveraineté des États pour construire la paix, qui débouche dans les années 1950 sur la réconciliation franco-allemande et la construction européenne.

Au-delà des principes qui fondent la souveraineté nationale, qui font l'objet d'un large consensus dans la classe politique et au-delà dans la société, leurs modes d'exercice se sont profondément transformés au fil du temps. Il y a d'abord les évolutions de l'État et de ses missions, qui n'ont cessé de s'étendre et de se diversifier⁶². Après 1945, l'État plus que jamais incarne la Nation en étant le fer de lance de sa renaissance, ce qui va d'ailleurs nécessiter une transformation de ses missions, de ses modes d'intervention, une modernisation du statut de la fonction publique⁶³ et des investissements très importants⁶⁴. La décentralisation⁶⁵, avec notamment la grande loi de 1982⁶⁶, marque aussi une étape importante puisque désormais les collectivités locales, si elles ne participent pas directement à l'exercice de la souveraineté, jouissent néanmoins d'une autonomie financière et « s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un [pouvoir réglementaire](#) pour l'exercice de leurs compétences »⁶⁷. Il faut aussi évoquer les évolutions de la démocratie et leurs conséquences sur les modes d'exercice de la souveraineté par le peuple, avec notamment les débats récurrents sur la place du référendum, les nouveaux modes de participation des citoyens au débat public⁶⁸, ou

⁶² Conseil d'État, « *Où va l'État ?* », tome 2, éd. La Documentation française, 2016.

⁶³ Loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires.

⁶⁴ Olivier Feiertag, « *Le nerf de l'après-guerre : Le financement de la reconstruction entre l'État et le marché* », Matériaux pour l'histoire de notre temps, n° 39/40 (juillet-décembre 1995).

⁶⁵ Pour une synthèse historique et juridique : [\[Revoir\] Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelle mise en œuvre dans les territoires ? \(conseil-etat.fr\)](#)

⁶⁶ Loi n° 82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

⁶⁷ Articles 34 et 72 de la constitution. Voir aussi Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010 et CE, 18 janvier 2001, *Commune de Venelles*.

⁶⁸ Conseil d'État, « *Consulter autrement, Participer effectivement* », 2011, et « *La citoyenneté, Être un citoyen aujourd'hui* », 2018, éd. La Documentation française.

encore la place du juge dans l'État de droit. Enfin et surtout, la montée en puissance de l'union européenne a conduit à une remise en cause profonde de la pertinence de monopoles souverains constitutifs jusqu'alors de l'existence d'un État, tout particulièrement en ce qui concerne, d'une part, le contrôle des frontières depuis la mise en œuvre des accords de Schengen⁶⁹ et, d'autre part, la gestion de la monnaie et du taux de change avec la réalisation de l'Union économique et monétaire⁷⁰.

II - Les modes d'exercice de la souveraineté se sont complexifiés au fil du temps avec les transformations de l'État et de ses missions, les évolutions de la démocratie et les développements de la construction européenne.

Les historiens ont souligné que le sens de l'État, en incarnant l'union nationale après la Libération dans le prolongement de la Résistance, avait été le principal ciment d'une France épuisée⁷¹. L'État devient le principal investisseur du pays, se fait banquier et industriel avec les nationalisations et met en place la planification. Dans le contexte de la révolution keynésienne, se met en place un État régulateur actionnant toutes les variables économiques : la monnaie, le budget, les revenus, les prix, l'offre et la demande. L'État détient aussi le monopole de l'expertise dans de nombreux domaines, comme l'illustre le développement à marche forcée du nucléaire et de la force de dissuasion, incarnation ultime de la souveraineté, sur fond de consensus national⁷². Ce volontarisme de l'État s'incarne dans les années soixante dans des grands projets pour accompagner l'ouverture à la concurrence à la suite de la signature du traité de Rome créant la Communauté économique européenne (CEE) en 1957 et mettant en place un marché commun⁷³. Durant cette période, l'État joue un rôle moteur pour accompagner les fusions et les restructurations industrielles, avec pour objectif de créer des champions français dans des secteurs estimés stratégiques pour notre économie. Cet attachement affichée à l'indépendance nationale, dont la préservation est jugée indispensable à l'exercice effectif de la souveraineté, même si ce sont deux notions distinctes, s'est appliqué

dans des domaines très divers : sidérurgie, aéronautique, chantiers navals, électronique, chimie lourde, avec des succès variables⁷⁴. Et il demeure très actuel comme l'illustrent les débats sur l'indépendance énergétique, industrielle ou alimentaire⁷⁵, attestant la permanence dans notre culture politique et dans la société d'une conception extensive de la souveraineté.

A partir des années 1980, l'interventionnisme de l'État recule au profit de la libéralisation économique et de la dérégulation : privatisations⁷⁶, liberté des prix et concurrence⁷⁷. En parallèle, on a assisté à une mutation culturelle qui affecte les rapports entre l'État et la société, avec un désir d'émancipation de celle-ci⁷⁸. L'essor des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API)⁷⁹, qui peuvent détenir un pouvoir d'avis et de recommandation, un pouvoir de sanction⁸⁰ et même dans certains cas un pouvoir de réglementation limité au secteur concerné, reflètent la volonté d'émanciper les autorités en charge de contrôler le respect des règles de la tutelle directe de l'État et du politique. Il faut enfin évoquer les conséquences de la décentralisation qui inverse le processus historique de construction d'un État centralisé. Désormais, l'administration territoriale est « assurée par les collectivités locales et par les services déconcentrés de l'État »⁸¹. Et c'est le préfet⁸², représentant de l'État dans les collectivités territoriales, qui « a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel en soulignant que « le principe de légalité exige à la fois le respect des attributions du législateur et celui des règles supérieures de droit par lesquelles la Constitution... a proclamé l'indivisibilité de la

⁷⁴ Voir supra, note 45, IV^e partie, chapitre IV, « L'État keynésien modernisateur ».

⁷⁵ Pour une illustration récente : [Souveraineté alimentaire : lancement du processus d'élaboration du plan](#)

⁷⁶ [Loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations](#)

⁷⁷ Ordonnance n° 86-1243 du 1 décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence abrogeant notamment l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 et créant le Conseil de la concurrence.

⁷⁸ Simon Nora, « Servir l'État », *Le Débat*, n°40, mai-septembre 1986, p.102.

⁷⁹ <https://www.vie-publique.fr/fiches/20242-quest-ce-quune-aa-i-quest-ce-quune-api>

⁸⁰ Autorité de la concurrence, Autorité des marchés financiers (AMF) ou encore l'Arcom dans le secteur des médias.

⁸¹ Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

⁸² Les préfets sont dénommés commissaires de la République de 1982 à 1988.

⁶⁹ [Les accords de Schengen | vie-publique.fr](#)

⁷⁰ [L'Union économique et monétaire - European Central Bank](#)

⁷¹ Jean-Pierre Roux, Prologue à J. Bouvier et F. Bloch-Lainé, « La France restaurée », 1944-1954, Fayard, 1986.

⁷² [Le général de Gaulle et la souveraineté nucléaire | Cairn.info](#)

⁷³ [La Communauté économique européenne - Touteurope.eu](#)

République, affirmé l'intégrité du territoire et fixé l'organisation des pouvoirs publics »⁸³.

En vertu de l'article 3 de la Constitution, la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce :

- par ses représentants élus dans le cadre des institutions de la République : en particulier, les membres du Parlement participent à l'exercice de la souveraineté nationale⁸⁴ ;

- par la voie du référendum : le « *référendum constituant* » de l'article 89 de la Constitution, qui permet de réviser des articles de la Constitution, n'a été utilisé qu'une seule fois, en 2000, à propos du passage du septennat au quinquennat ; le « *référendum législatif* » de l'article 11 de la Constitution, qui permet de soumettre au peuple un projet de loi relatif à l'organisation des pouvoirs publics, à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent ou autorisant la ratification d'un traité, a été utilisé à huit reprises⁸⁵ et le non l'a emporté deux fois⁸⁶.

La baisse continue de la participation aux scrutins, d'une part, et l'absence de recours au référendum depuis 2005⁸⁷, d'autre part, traduisent un affaiblissement préoccupant du sens civique et suscitent des débats récurrents sur l'exercice par le peuple de sa souveraineté⁸⁸. Un rapport consacré à la refondation du lien civique, remis par le Président de l'Assemblée nationale en 2015⁸⁹, soulignait ainsi que « *l'enracinement d'un abstentionnisme croissant* » est une manifestation de la crise de la citoyenneté. Il est au demeurant important de souligner néanmoins que les élections municipales et surtout présidentielles continuent de mobiliser les électeurs⁹⁰. Les taux de participation aux élections présidentielles sont même

sensiblement supérieurs à ceux que connaissent les élections générales dans la plupart des pays de l'Union européenne⁹¹. En réalité, la désaffection des électeurs concerne surtout les élections législatives : l'abstention n'a cessé de progresser depuis 1993, s'est amplifiée en 2007 et a atteint un niveau record en 2017 avec une participation inférieure à 43 %⁹². Cette évolution peut traduire une perte de confiance envers la représentation nationale⁹³ ainsi qu'un rejet des partis qui concourent à l'expression du suffrage universel⁹⁴ mais aussi un moindre enjeu de ces élections, tenues dans la foulée de l'élection présidentielle depuis 2002. Depuis 2017, le vote intermittent devance ainsi le vote systématique aux élections nationales et l'abstention est devenue majoritaire parmi les jeunes non diplômés⁹⁵.

Récemment, le débat sur la réforme des retraites a illustré une nouvelle fois l'extrême difficulté d'initier un référendum d'initiative partagée (RIP), qui requiert que la proposition d'au moins 185 députés et sénateurs soit confirmée par la signature de 10 % des électeurs⁹⁶. Et jusqu'à maintenant, force est de constater que tous les référendums sous la V^e République se sont tenus à l'initiative du président de la République. Une des pistes débattues consisterait donc à faciliter et diversifier les voies de recours au référendum, mais cela exigerait une réforme constitutionnelle. Dans un discours récent prononcé au Conseil constitutionnel, le chef de l'État, s'il a salué les pouvoirs de la fonction présidentielle et la stabilité des institutions, « *mariage fort de la souveraineté et de nos valeurs, de force démocratique et d'intangible...* », a ainsi cependant souligné la nécessité de permettre aux citoyens d'être davantage consultés et posé la question d'un élargissement des possibilités de recourir au référendum dans le respect de l'État de droit⁹⁷. Plus généralement, la question des nouveaux modes de participation citoyenne est très

⁸³ Décision n°137 DC du 25 février 1982 relative aux lois de décentralisation.

⁸⁴ Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013

⁸⁵ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/referendum-sous-la-ve-republique/tableau-recapitulatif-des-referendums-de-la-ve-republique>

⁸⁶ En 1969 (à propos de la réforme du Sénat et des régions) et en 2005 (à propos de la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe). Rappelons qu'un autre référendum avait conduit à un résultat négatif : le référendum constituant du 5 mai 1946, qui avait vu les votants rejeter à 52,8 % le projet de Constitution élaborée par l'assemblée constituante élue le 21 octobre 1945.

⁸⁷ Battant le précédent « record » de non utilisation de l'article 11, entre 1972 et 1988.

⁸⁸ Pour des propositions pour y remédier, cf. CE, « *La citoyenneté, Être un citoyen aujourd'hui* », 2018.

⁸⁹ Rapport « *Libérer l'engagement des Français et refonder le lien civique* » présenté en avril 2015 par Claude Bartolone, Président de l'Assemblée nationale.

⁹⁰ [Abstention électorale en France](#)

⁹¹ La comparaison avec la Belgique n'est pas pertinente, le vote y étant obligatoire.

⁹² [Voir infographie sur l'évolution des taux d'abstention au second tour des élections législatives depuis 2002.](#)

⁹³ Voir l'enquête de décembre 2015 du CEVIPOF.

⁹⁴ Article 4 de la Constitution de 1958 : « *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. / Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1er dans les conditions déterminées par la loi. (...)* »

⁹⁵ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6658143>

⁹⁶ https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2023/03/24/reforme-des-retraites-comment-fonctionne-le-referendum-d-initiative-partagee-porte-par-la-gauche_6166879_4355770.html

⁹⁷ Voir Le Monde, « *Constitution : Macron circonscrit la réforme* », article du 6 octobre 2023.

présente dans le débat public. Et de nombreuses pistes sont débattues : prendre davantage en considération les corps intermédiaires dans la préparation des textes et dans la discussion des lois⁹⁸, encourager les conférences citoyennes⁹⁹, mieux utiliser les *civic Techs* et les possibilités ouvertes par le numérique et les réseaux sociaux pour encourager la participation citoyenne et une « démocratie de l'interaction »¹⁰⁰. La démocratie participative a cependant ses limites et ne saurait constituer une alternative à la démocratie représentative¹⁰¹.

Une autre évolution majeure de notre démocratie concerne la mise en œuvre de la séparation des pouvoirs et la place prise par la justice et le Conseil constitutionnel. Dans la conception issue de la Révolution de 1789, qui confiait l'exercice de la souveraineté au pouvoir législatif, le rôle du juge devait se borner à appliquer strictement la loi dans les litiges qui lui étaient soumis¹⁰². Aujourd'hui, l'indépendance du juge judiciaire par rapport au pouvoir législatif résulte d'une double interdiction¹⁰³ : le juge ne peut pas se substituer au législateur en rendant des décisions générales et impersonnelles¹⁰⁴ et réciproquement, le législateur ne doit pas, sauf impérieux motif d'intérêt général, intervenir dans une affaire judiciaire en cours. En outre, l'indépendance de la justice par rapport au pouvoir exécutif est garantie par la séparation des fonctions administratives et judiciaires et l'absence de critique envers une décision juridictionnelle en vertu du principe de déférence judiciaire¹⁰⁵. Néanmoins, il demeure un débat sur l'indépendance du *parquet* du fait de la subordination des magistrats du parquet au ministre de la justice, membre de

l'exécutif¹⁰⁶. Le [projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique](#), présenté en août 2019, qui prévoyait que les procureurs soient nommés – comme les juges du siège – sur avis conforme du [Conseil supérieur de la magistrature](#), n'a pas abouti. Enfin, pendant très longtemps, la souveraineté du législateur n'a été limitée par aucune norme supérieure à la loi. Il a fallu attendre la constitution de la V^e République en 1958, pour que soit institué un Conseil constitutionnel, au demeurant cantonné initialement dans un rôle de gardien du champ de la loi jusqu'à la célèbre décision de 1971¹⁰⁷, qui a d'ailleurs suscité de vives controverses¹⁰⁸. L'élargissement en 1974 du droit de saisine par la voie parlementaire¹⁰⁹, puis l'ouverture en 2008 de la possibilité pour les justiciables de contester eux-mêmes une disposition législative par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), ont parachevé cette évolution. Désormais, comme l'a expressément affirmé le Conseil constitutionnel dans une décision de 1985, « La loi votée n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution » (décision n° 85-197 DC du 23 août 1985). Le président du Conseil Constitutionnel, Laurent Fabius, a ainsi rappelé récemment que les éléments constitutifs de l'État de droit sont « *la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice et le respect du principe de légalité* »¹¹⁰.

La dialectique entre la souveraineté juridique des États et celle de l'Union est au cœur de la construction communautaire¹¹¹. Dès l'origine, les institutions nées des traités de Rome¹¹² reflètent l'ambivalence de la construction européenne, avec un partage des rôles entre la Commission, gardienne des traités, qui dispose du monopole de l'initiative de proposition des projets de directives et de règlement, et le Conseil, émanation des États, auquel il appartient d'approuver ces propositions, prérogative progressivement partagée avec le Parlement européen, élu au suffrage universel

⁹⁸ Voir Institut Montaigne, [Corps intermédiaires : accords perdus de la démocratie](#)

⁹⁹ À titre d'exemple, les conférences citoyennes régionales dans le cadre du Grand débat en 2019 : <https://www.radiofrance.fr/franceinter/grand-debat-75-000-francais-appelés-pour-participer-aux-conferences-citoyennes-regionales-7109756>

¹⁰⁰ Sur la « démocratie de l'interaction », cf. Pierre Rosanvallon, « *La légitimité démocratique* », chapitre IV, éd. Seuil, 2010.

¹⁰¹ Jean-Éric Schoettl : « *La démocratie participative comme alternative à la représentation ? Une illusion* » <https://www.msn.com/fr-fr/actualite/other/jean-%C3%A9ric-schoettl-la-d%C3%A9mocratie-participative-comme-alternative-%C3%A0-la-repr%C3%A9sentation-une-illusion/ar-AA1hNIVz>

¹⁰² Le principe selon lequel, « ... les tribunaux ne pourront, ni directement ni indirectement, prendre part à l'exercice du pouvoir législatif, ni empêcher ou suspendre l'exécution des décrets du corps législatif... », est affirmé par la loi des 16 et 24 août 1790 et confirmé par la constitution de 1791.

¹⁰³ [Justice et séparation des pouvoirs | vie-publique.fr](#)

¹⁰⁴ Prohibition des arrêts de règlement.

¹⁰⁵ Voir *supra* note 104.

¹⁰⁶ Sur ce point, cf. [Le Conseil constitutionnel juge indépendance du parquet garantie | vie...](#)

¹⁰⁷ <https://mafr.fr/fr/article/conseil-constitutionnel-5/>

¹⁰⁸ Pour un point de vue critique : Anne-Marie Le Pourhiet, [Gouvernement des juges et post-démocratie | Cairn.info](#) in *Constructif 2022* : 1(n°61), pp. 45-49.

¹⁰⁹ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-saisine-parlementaire-au-titre-de-l-article-61-de-la-constitution>

¹¹⁰ Déclaration de Laurent Fabius, Président du Conseil Constitutionnel, lors du colloque « *L'État de droit face aux crises* », le 10 mai 2021.

¹¹¹ Conseil d'État, « *Quelle souveraineté juridique des États et de l'Union ?* », Entretiens sur L'Europe, tome 1, éd. La documentation française, 2017. pp. 15-56.

¹¹² Créant la Communauté économique européenne (CEE) et la communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA), entrés en vigueur en janvier 1958.

direct depuis 1979, la Cour de justice des communautés européennes¹¹³, chargée d'assurer l'unité de l'interprétation du droit, ayant un rôle clé à jouer dans cette architecture. L'Europe s'est construite par compromis successifs, notamment autour de la question décisive du droit de veto de chaque État, comme lors de l'épisode célèbre de la « chaise vide » en 1965, pendant laquelle, sur instruction du général de Gaulle, la France cessa de participer aux réunions du Conseil à la suite d'un litige sur la politique agricole commune, crise terminée en janvier 1966 par le célèbre compromis de Luxembourg¹¹⁴. Au fur et à mesure de l'extension des compétences confiées par les États à l'Union et de la généralisation du vote à la majorité qualifiée au Conseil mais aussi des élargissements successifs, les débats sur l'équilibre entre l'Union et ses États membres, d'une part, et sur les règles de vote pour les prises de décision au niveau de l'Union, d'autre part, ont pris une nouvelle portée, notamment sur le plan juridique (cf. décisions Maastricht I et II du Conseil constitutionnel en 1992). En parallèle, la démocratisation des institutions de l'Union a été recherchée par l'élection au suffrage universel direct des représentants des nations au Parlement européen en 1979¹¹⁵, dont les pouvoirs ont été progressivement étendus, mais aussi par l'instauration d'une citoyenneté européenne en 1992¹¹⁶. Un pas décisif est franchi avec l'adoption du traité de Lisbonne entré en vigueur en 2009, qui fixe notamment clairement la répartition des compétences entre les États et l'Union et les règles de vote en fonction des matières au Conseil¹¹⁷. Désormais, les décisions du Conseil sont prises à la majorité qualifiée dans la plupart des cas pour les politiques européennes, avec toutefois un certain nombre d'exception (notamment en matière fiscale), notamment pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qui requièrent presque toujours l'unanimité¹¹⁸.

Le développement de l'Union européenne et de la solidarité entre les États membres ont conduit à partager des compétences y compris dans des domaines qui touchent au cœur de la souveraineté. Le symbole en est la création d'une monnaie unique, l'Euro, qui a conduit à

mettre en commun au sein de l'Union économique et monétaire (UEM)¹¹⁹, ce qui constituait de très longue date le privilège du souverain, celui de battre monnaie et de fixer le taux de change. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs souligné, dans sa décision de 1992 relative à la ratification du traité de Maastricht instituant une Union européenne, les conséquences importantes sur la souveraineté nationale de la réalisation de l'UEM, avec une politique monétaire et une politique de change uniques¹²⁰. Le système européen de banques centrales (SEBC), composé de la Banque centrale européenne (BCE¹²¹) et des banques centrales nationales, est désormais devenu l'autorité monétaire de la zone euro¹²². Un État doit répondre à plusieurs conditions préalables pour adhérer à l'UEM : sa banque centrale doit être indépendante et il doit satisfaire à des critères de convergence¹²³. Et des règles de bonne conduite s'appliquant aux politiques budgétaires des États membres ont été définies. Cependant, la déstabilisation de la zone euro par la crise financière de 2008 a exigé des réformes profondes pour la consolider avec notamment l'institution en 2010 du Fonds européen de stabilité financière (FESF), qui a vocation à racheter la dette des États qui ne sont plus en mesure de faire face à leurs échéances¹²⁴, dont les moyens ont été augmentés avec la création du Mécanisme européen de stabilité en 2012¹²⁵. L'Eurogroupe, qui réunit les ministres des finances en présence de représentants de la Commission et de la BCE, s'est institutionnalisé¹²⁶. À plusieurs reprises, le rôle de la BCE s'est avéré crucial dans la gestion des crises pour rassurer les marchés et garantir la stabilité de la zone euro, notamment en rachetant massivement de la dette souveraine des États les plus endettés dans les années 2010. S'agissant de la France, la solidité de

¹¹⁹ [Zone euro / Union économique et monétaire / UEM - INSEE](#)

¹²⁰ Conseil constitutionnel, Décision n° 98-399 DC, du 9 avril 1992, « ... 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 ».

¹²¹ Sa principale mission consiste à maintenir la stabilité des prix dans la zone euro, afin de préserver le pouvoir d'achat de la monnaie unique.

¹²² [La mission de l'Eurosystème - European Central Bank](#)

¹²³ Relatifs aux taux de change, d'inflation et d'intérêt à long terme, ainsi qu'aux niveaux du déficit et de la dette publique.

¹²⁴ [Le fonds européen de stabilité financière - La finance pour tous](#)

¹²⁵ <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/qu-est-ce-que-le-mecanisme-europeen-de-stabilite-mes/>

¹²⁶ <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/eurogroupe-organe-decisif-de-la-zone-euro/>

¹¹³ Dénommée Cour de justice de l'Union européenne depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009.

¹¹⁴ Rappelons que ce « compromis » se présente, s'agissant de la question du veto, comme un simple constat de désaccord entre la France et ses cinq partenaires d'alors.

¹¹⁵ [Élections européennes | Service-public.fr](#)

¹¹⁶ Traité de Maastricht.

¹¹⁷ <https://www.touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/le-traite-de-lisbonne/>

¹¹⁸ [La politique étrangère et de sécurité commune \(PESC\)](#)

l'euro nous protège d'une crise financière, même si la Cour des Comptes a récemment alerté sur le risque d'un « décrochage » par rapport à nos partenaires européens, alors que la dette publique française représente 118 % du PIB¹²⁷.

Autre illustration emblématique des transformations de l'exercice de la souveraineté nationale induites par l'Union européenne, la disparition des frontières nationales qui, depuis toujours, en marquant les limites du territoire d'un État, traçaient un périmètre de souveraineté¹²⁸. Le projet européen s'incarne dans ce dépassement des frontières des États-nations au sein d'une Union toujours plus étroite et fondée sur des valeurs communes¹²⁹. Les accords de Schengen, conclus en 1985 dans un cadre intergouvernemental, en ouvrant la voie à l'abolition des frontières ont initié la réalisation progressive d'un espace de libre circulation entre les personnes¹³⁰. Aujourd'hui, il comprend 27 États membres, soit plus de quatre cent millions d'habitants sur une superficie de plus de quatre millions de kilomètres carrés. En parallèle, les frontières extérieures aériennes, maritimes et terrestres ont été renforcées pour garantir la sécurité. Les contrôles ont été facilités par le développement de la coopération judiciaire et policière et le système d'information Schengen. Des règles communes en matière de conditions d'entrée et de visa pour les courts séjours et de traitement des demandes d'asile ont été mises en place. Ce dispositif a été renforcé par la création en 2004 de Frontex, devenue à la suite de la crise migratoire de 2015 générée par un afflux de plus d'1,8 million de migrants en un an, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes¹³¹. Enfin, le pacte européen sur l'asile et l'immigration a été récemment adopté par les représentants des vingt-sept États membres¹³². Il vise à déléguer l'instruction des demandes d'asile aux pays de l'UE dans lesquels arrivent les migrants (Italie, Grèce, Malte, etc.), soumis

¹²⁷ [L'alerte de la Cour des comptes sur l'endettement de la France](#)

¹²⁸ Catherine Withol de Wenden, « La frontière symbole de la souveraineté nationale », in *Pouvoirs* 2018/2 (n° 165), pp. 39-49.

¹²⁹ Conseil d'État, « L'Europe des frontières : enjeux et défis », Entretiens sur l'Europe, tome 1, éd. La Documentation française, 2017. pp. 143-159.

¹³⁰ Les accords de Schengen sont signés le 14 juin 1985 par la France, la RFA, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas. Voir [Les accords de Schengen | vie-publique.fr](#)

¹³¹ [Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes | Union européenne](#)

¹³²

https://www.lemonde.fr/international/article/2023/10/04/les-pays-de-l-ue-s-accordent-sur-des-regles-pour-repondre-aux-crisis-migratoires_6192447_3210.html

à une forte pression, afin de mettre en place un mécanisme de solidarité plus flexible et de renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit pour lutter contre les réseaux de passeurs et le trafic de migrants. Le débat sur l'immigration, passionnel et inflammable, demeure néanmoins au centre des préoccupations et des équilibres à trouver sur l'exercice de la souveraineté, en France et dans l'Union¹³³.

Enfin, la défense reste au cœur de l'exercice de la souveraineté : c'est la première raison d'être de l'État, selon la formule du général de Gaulle dans un discours célèbre¹³⁴. Depuis les années soixante, la doctrine française, qui suscite un large consensus, est celle de la préservation d'une autonomie stratégique essentielle à la préservation de la souveraineté nationale en matière de défense. Cette autonomie n'empêche pas la France d'être liée par des alliances militaires, en particulier l'OTAN, dont la France est membre depuis l'origine et dont elle a réintégré en 2009 le commandement militaire intégré, qu'elle avait quitté en 1966 par la volonté du général de Gaulle. L'enjeu est aussi de conserver le statut particulier que la France occupe au sein de l'Union et dans le monde en tant que puissance nucléaire et membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU¹³⁵. Concrètement, cela exige une grande continuité dans les investissements à consentir pour être en capacité d'identifier les menaces, d'anticiper, de dissuader et de garantir la surveillance et la protection du territoire national¹³⁶. La force de dissuasion nucléaire est souvent présentée comme la « pointe de diamant » de la souveraineté nationale, dont elle est l'incarnation ultime. Elle vise à sanctuariser le territoire national et à garantir notre liberté d'action et notre capacité d'influence politique et militaire à l'échelle européenne et mondiale¹³⁷. Symboliquement, les décisions en matière de défense sont prises dans le cadre du Conseil de défense et de sécurité nationale, conseil des ministres en format restreint, dont l'existence a été

¹³³ <https://www.lesechos.fr/idees-debats/editions-analyses/le-paradoxe-du-debat-sur-limmigration-en-europe-1023023>

¹³⁴ « La défense ! C'est la première raison d'être de l'État. Il n'y peut manquer sans se détruire lui-même », Charles de Gaulle, *deuxième discours de Bayeux*, 1952.

¹³⁵ <https://www.vie-publique.fr/eclairage/268669-politique-de-defense-elements-de-chronologie-1949-2023>

¹³⁶ [Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017](#)

¹³⁷ <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/285856-la-politique-de-dissuasion-nucleaire-francaise-defense-budget>

institutionnalisée en 1958¹³⁸. Le projet de loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030, présenté au Conseil des ministres du 4 avril 2023, prévoit un effort conséquent avec 413 milliards d'euros de dépenses sur sept ans afin de "transformer" les armées. Et des moyens substantiels sont consacrés à la cyberdéfense, au renseignement, ainsi qu'au spatial et aux fonds sous-marins, nouveaux enjeux de souveraineté¹³⁹. Des investissements importants sont aussi destinés à consolider une base industrielle et technologique de défense (BITD), jugée essentielle au maintien de la souveraineté nationale¹⁴⁰.

Si les fondements de la souveraineté nationale sont intangibles, les défis à relever pour préserver les conditions de son exercice en toute indépendance ne cessent d'évoluer, demandant en permanence d'être en mesure de s'adapter. C'est vrai bien entendu dans le domaine militaire, qui exige une capacité d'anticipation et de projection à long terme pour intégrer les nouvelles menaces et les évolutions stratégiques, comme nous l'a rappelé brutalement le déclenchement par la Russie de la guerre en Ukraine en février 2022, réactualisant le spectre d'un affrontement entre la Russie et l'Occident¹⁴¹. Il a conduit l'ensemble des nations occidentales à agir de manière coordonnées mais aussi à devoir réviser à la hausse leurs budgets de défense¹⁴². Cela a ainsi amené la Commission européenne elle-même à réfléchir à une doctrine en matière de défense et à présenter sa feuille de route sur les technologies "critiques" pour relever les défis ayant trait à l'industrie de la défense, aux cybermenaces et aux menaces hybrides et spatiales¹⁴³. La question de la souveraineté énergétique est également posée : près de 40 % du gaz européen (entre 20 et 30 % pour la France) et 30 % du pétrole européen (10 à 20 % pour la France) étaient importés de Russie jusqu'à la guerre en

Ukraine¹⁴⁴. Ce thème cristallise aussi des tensions au sein de l'Union comme l'illustre le bras de fer engagé par la France pour reprendre le contrôle des prix de l'électricité et bénéficier de l'avantage comparatif du nucléaire¹⁴⁵. En parallèle, dans un contexte de tensions grandissantes avec la Chine, devenue un concurrent économique, industriel et commercial majeur, l'enjeu pour la France et l'Union est de sécuriser l'approvisionnement en intrants critiques¹⁴⁶ et de renforcer leur souveraineté industrielle¹⁴⁷. Le défi de la souveraineté alimentaire est également à l'ordre du jour en France et en Europe : c'est l'objectif du plan « Capacités et résiliences agroalimentaires 2030 » de France 2030 avec pour double objectif de relocaliser des produits agricoles jugés stratégiques (engrais, produits transformés pour l'alimentation animale) et d'industrialiser les projets innovants¹⁴⁸. C'est encore vrai dans le domaine sanitaire : la crise du Covid-19 a été un révélateur de la dépendance de l'Union et particulièrement de la France en matière de médicaments et de matériels indispensables pour faire face à une épidémie¹⁴⁹. L'exemple de la pénurie de masques avait illustré cruellement le manque de prévision des pouvoirs publics¹⁵⁰. Récemment, le Président de la République a d'ailleurs fait de la production en France des médicaments essentiels une priorité¹⁵¹.

Désormais, tous ces enjeux de souveraineté exigent une articulation de plus en plus étroite entre les décisions prise à l'échelon national et celles relevant de la compétence de l'Union. Certes, les États conservent leur pleine souveraineté en matière de politique étrangère et de défense, l'Union ne disposant que d'un cadre pour mieux coordonner l'action des Vingt-sept à travers la politique étrangère

¹³⁸ Article 15 de la constitution : « Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et comités supérieurs de la Défense nationale. »

¹³⁹ <https://www.defense.gouv.fr/actualites/loi-programmation-militaire-2024-2030-5-choses-savoir>

¹⁴⁰ Paul Héroult, « La Base industrielle et technologique de défense à l'âge de la globalisation », *Revue Défense Nationale* 2015/9 (N° 784), pp. 95-100.

¹⁴¹ https://www.lemonde.fr/international/live/2022/10/27/guerre-en-ukraine-en-direct-vladimir-poutine-rejette-la-responsabilite-du-conflit-sur-le-soi-disant-occident_6147515_3210.html

¹⁴² *Défense : les dépenses militaires ont bondi en Europe et dans ...*

¹⁴³ <https://www.vie-publique.fr/en-bref/283839-vers-une-doctrine-de-defense-europeenne>

¹⁴⁴ Voir discours prononcé le par le Premier ministre Jean Castex le 16 mars 2022 pour présenter le plan de résilience économique et sociale.

¹⁴⁵ Elsa Conesa, « Macron prend ses distances avec l'UE sur l'électricité », *Le Monde* des 8 et 9 octobre, p. 11.

¹⁴⁶

<https://www.entreprises.gouv.fr/fr/actualites/securiser-l-approvisionnement-de-l-industrie-matieres-premieres-critiques>

¹⁴⁷ https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/04/04/le-concept-de-souverainete-economique-et-industrielle-de-l-europe-fait-progressivement-son-chemin_6168187_3232.html

¹⁴⁸ *France 2030 : lancement de l'appel à projets « Résilience et ...*

¹⁴⁹ <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/282804-union-europeenne-face-la-pandemie-de-covid-19>

¹⁵⁰

https://www.francetvinfo.fr/sante/maladie/coronavirus/coronavirus-pourquoi-la-france-manque-t-elle-de-masques-respiratoires_3871243.html

¹⁵¹ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/06/16/renforcer-notre-souverainete-sanitaire>

et de sécurité commune (PESC)¹⁵². Mais dans des domaines majeurs (union douanière, politique monétaire, commerce extérieur, concurrence, accords internationaux, politique commune de la pêche, etc.), l'Union détient des compétences exclusives. Dans ces matières, il faut donc l'unanimité des États au sein du Conseil de l'Union européenne, qui rassemble les ministres compétents de chaque État membre, pour délibérer sur les actes, législatifs ou non, de l'Union européenne¹⁵³. Cependant, en vertu du principe de subsidiarité, 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 et demandent une action commune au niveau de l'Union¹⁵⁴. Enfin et surtout, en raison du poids de l'Union, de la force de sa monnaie l'euro, de sa place dans le commerce mondial et de l'importance de son rayonnement, il est incontestable qu'elle est un acteur majeur dans les négociations internationales et un démultiplicateur d'influence pour les États membres. À la différence d'autres acteurs internationaux, en particulier des États, la puissance de l'Union européenne ne repose pas sur sa force politique ou militaire, dont ses États membres ne sont cependant pas dépourvus, à commencer par la France, mais sur sa puissance commerciale et économique. Sa capacité normative, c'est-à-dire à exercer par le droit, une autorité qui lui permet d'être écoutée et d'exporter hors de ses frontières ses valeurs et ses règles, est aussi un vecteur d'influence majeur¹⁵⁵. La promotion des droits fondamentaux¹⁵⁶, d'une politique active de lutte contre le changement climatique¹⁵⁷ ou encore l'effectivité des dispositifs pris pour protéger la vie privée et les données personnelles illustrent ainsi l'influence normative de l'Union européenne¹⁵⁸. La question de l'articulation entre le droit de l'Union et le droit national demeure posée. Le constituant, en 1992, a ajouté un titre XV

consacré à l'Union européenne et le Conseil constitutionnel en a notamment tiré que la transposition des directives constitue non seulement une obligation au regard des traités mais au regard de la Constitution elle-même et il a ainsi limité son contrôle des lois de transposition au respect des principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France. De son côté, le traité sur l'Union européenne précise désormais que l'Union « respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles ». Au-delà de cette convergence, une question de principe demeure posée s'agissant de la primauté : si, pour la Cour de justice de l'Union, le droit de l'Union prime celui des États membres, quel que soit son rang dans la hiérarchie des normes, pour le Conseil constitutionnel comme pour le Conseil d'État, la Constitution demeure la norme suprême, expression du détenteur ultime de la souveraineté nationale : le constituant. Il est vrai que, à ce stade, l'enjeu est demeuré théorique puisque les deux normes (européenne et constitutionnelle) ont jusqu'à présent toujours pu être conciliées.

¹⁵² <https://www.touteurope.eu/le-glossaire-de-l-europe/politique-etrangere-et-de-securite-commune-pesc/>

¹⁵³ <https://www.vie-publique.fr/fiches/20328-quest-ce-que-le-conseil-de-lunion-europeenne-ue>

¹⁵⁴ <https://www.touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/la-repartition-des-competences-entre-l-union-europeenne-et-les-etats-membres/>

¹⁵⁵ <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/le-poids-de-l-union-europeenne-dans-le-monde>

¹⁵⁶ [Promouvoir et protéger les droits de l'homme | Union européenne](#)

¹⁵⁷ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/72/lutte-contre-le-changement-climatique>

¹⁵⁸ Voir *supra* note 156.