

La souveraineté nationale

La souveraineté, qui « *ne peut être que nationale* » (décision n° 76-71 DC du 30 décembre 1976), est un principe cardinal de la Constitution du 4 octobre 1958. Il figure dès la première phrase du Préambule de la Constitution : « *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* ». Elle fait également l'objet du titre premier de la Constitution intitulé « *De la souveraineté* ». Par ailleurs, elle est consacrée par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (art. 3) et le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui ont valeur constitutionnelle. En particulier, le Préambule de la Constitution de 1946 proclame que la République française se « *conforme aux règles du droit public international* » (al. 14) et que « *sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix* » (al. 15).

Deux questions seront successivement abordées : d'une part, celle des titulaires de la souveraineté nationale et, d'autre part, celle du respect des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

I. Les titulaires de la souveraineté nationale

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* » (décision n° 76-71 DC précitée). En particulier, les membres du Parlement participent à l'exercice de la souveraineté nationale (décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013).
- **par la voie du référendum**. Parmi les référendums prévus par la Constitution (art. 11, 53, 72-1, 72-4, 77, 88-5 et 89), deux méritent plus particulièrement l'attention.

D'une part, le « *référendum constituant* » de l'article 89 de la Constitution permet de réviser des articles de la Constitution. Ce référendum n'a été utilisé qu'une seule fois, en 2000, à propos du passage du septennat au quinquennat.

D'autre part, le « *référendum législatif* » de l'article 11 de la Constitution 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 qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. L'initiative appartient au 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 appartient également à un cinquième des membres du Parlement, mais doit alors être soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales - l'initiative n'est donc pas populaire, mais partagée entre les parlementaires et les électeurs. À ce jour, les huit référendums ont tous été organisés à la suite d'une proposition du Gouvernement. Par deux fois, 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), le « *non* » l'a emporté.

En l'état actuel du droit, le Conseil constitutionnel refuse de contrôler les lois référendaires qui « *constituent l'expression directe de la souveraineté nationale* » (décisions n°s 62-20 DC du 6 novembre 1962 ; 92-313 DC du 23 septembre 1992 et 2014-392 QPC du 25 avril 2014). « *L'expression d'une décision du peuple est injusticiable parce que le peuple est souverain* » (Olivier BEAUD).

II. Le respect des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale

La France peut consentir à des limitations de souveraineté lorsqu'elle participe à des engagements internationaux. Toutefois, lorsqu'un tel « *engagement international (...) porte atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de le ratifier appelle une révision constitutionnelle* » (voir, par exemple, la décision n° 2005-524/525 DC du 13 octobre 2005). Le Conseil constitutionnel est chargé de ce contrôle. Toutefois, ce contrôle est limité à l'égard des stipulations d'un accord qui relèvent d'une compétence exclusive de l'Union européenne. En effet, saisi afin de déterminer si l'autorisation de ratifier cet accord implique une révision constitutionnelle, le Conseil veille seulement à ce que les stipulations de l'accord « *ne mettent pas en cause une règle ou un principe inhérent à l'identité*

constitutionnelle de la France. En l'absence d'une telle mise en cause, il n'appartient qu'au juge de l'Union européenne de contrôler la compatibilité de l'accord avec le droit de l'Union européenne » (décision n° 2017-749 DC du 31 juillet 2017). Cette particularité s'explique par la spécificité de la construction européenne puisqu'en vertu de l'article 88-1 de la Constitution, le constituant français 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* » (idem)