

DOSSIER DU PARTICIPANT

Troisième conférence

Souveraineté et démocratie

Mercredi
6 mars 2024
(18h – 20h)
Conseil d'Etat
Salle
d'Assemblée
générale

Cycle de conférences **2023-2024 : la souveraineté**

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 ce que revêt concrètement cette notion, dans son expression comme dans son exercice.

Quels sont les fondements de la souveraineté ? Comment s'exercent aujourd'hui ses attributs classiques (monopole de la violence légitime, capacité à lever l'impôt, à maîtriser les frontières, à battre monnaie, à définir et imposer des normes juridiques sur un territoire donné, etc.) ? Comment les conforter face aux défis auxquels ils sont exposés ? Notre cadre institutionnel et juridique est-il toujours adapté et efficace et, le cas échéant, comment l'améliorer ?

Avec ces conférences, le Conseil d'État ouvre le débat et pose les bases des travaux qui seront menés tout au long de l'année jusqu'à leur présentation en septembre 2024.

Cycle de conférences - les dates

Conférence inaugurale :
Les fondements de la souveraineté
Mardi 14 novembre 2023

Conférence 2/5 :
Les nouvelles dimensions de la souveraineté
Mercredi 24 janvier 2024

Conférence 3/5 :
Souveraineté et démocratie
Mercredi 6 mars 2024

Conférence 4/5 :
La souveraineté face aux défis de la globalisation
Mercredi 24 avril 2024

Conférence 5/5 :
La souveraineté vue d'ailleurs, regards croisés
Mercredi 22 mai 2024

Conférence du 6 mars 2024 **Souveraineté et démocratie**

Notre démocratie, qui trouve son origine dans la Grèce antique et ses fondements modernes dans la Révolution française, repose sur le principe que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum », pour reprendre les termes mêmes de l'article 3 de la Constitution. Comment le peuple souverain s'exprime-t-il aujourd'hui ? Les procédures démocratiques contemporaines permettent-elles l'expression effective de cette souveraineté ? Quelles places pour la démocratie représentative et pour les outils de démocratie directe ? Quelle articulation entre l'expression démocratique au plan nationale et les expressions au niveau local mais aussi européen ? Quel rôle pour les juges, qu'ils soient nationaux voire européens, dans une démocratie moderne ? Comment se protéger des ingérences étrangères qui se développent dans le fonctionnement même de nos démocraties ?

Avec cette conférence, le Conseil d'État ouvrira le débat avec un thème qui touche chaque citoyen dans son quotidien.

Ouverture et modération :

■ **Christophe Chantepy**
Président de la section du contentieux du Conseil d'Etat

Intervenants :

■ **Jean-François CARON**
Maire de Loos-en-Gohelle (Pas-de-Calais) de 2001 à 2023 et président de la « Fabrique des transitions »

■ **André COMTE-SPONVILLE**
Philosophe et directeur général de l'Institut Diderot

■ **Constance LE GRIP**
Députée de la 6^e circonscription des Hauts-de-Seine et rapporteure de la commission d'enquête relative aux ingérences de puissances étrangères

■ **Anne LEVADE**
Professeure de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et ancienne présidente de l'Association française de droit constitutionnel

Biographies des intervenants

■ Christophe Chantepy (modérateur)



Président de la section du contentieux du Conseil d'Etat

Diplômé de l'École centrale des arts et manufactures (centrale Paris) et de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris, Christophe Chantepy intègre le Conseil d'Etat en 1986 à sa sortie de l'École nationale d'administration (ENA, promotion « Denis Diderot »). Au cours de sa carrière au Conseil d'Etat, il occupe différents postes au sein de la section du contentieux et des sections administratives. Commissaire du Gouvernement (1995-1997), puis assesseur (2003-2006 ; 2007-2009 ; 2014-2015 et 2019) à la section du contentieux, il a été président de la 1^{re} chambre (2010-2012), puis de la 3^e chambre (2019-2021).

Par ailleurs, Christophe Chantepy a exercé les fonctions de conseiller technique au cabinet du ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, puis au cabinet du Premier ministre de 1991 à 1993, de directeur de cabinet de la ministre déléguée à l'enseignement scolaire, puis du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat de 1997 à 2002, et de directeur de cabinet du Premier ministre de 2012 à 2014. De 2015 à 2019, il est ambassadeur de France en Grèce.

Christophe Chantepy est président de la section du contentieux depuis le 27 janvier 2021.

■ Jean-François Caron



Maire de Loos-en-Gohelle (Pas-de-Calais) de 2001 à 2023 et président de la « Fabrique des transitions »

Jean-François Caron est un ancien élu des Hauts de France, Maire de Loos-en-Gohelle (6 800 habitants) de 2001 à 2023, et Vice – président du conseil régional où il avait en charge les questions de Développement Durable, d'Aménagement du territoire et d'Environnement. Au conseil régional, il a notamment conduit les travaux du Schéma Régional d'Aménagement Durable du Territoire, et animé la démarche de Troisième Révolution Industrielle avec Jérémy Rifkin.

Il a porté et obtenu l'inscription du bassin minier au patrimoine mondial de l'humanité (UNESCO 2012). Depuis, il est devenu président national de l'association des Biens Français inscrits au patrimoine mondial (ABFPM).

Jean-François Caron a fondé et dirigé au niveau national la Fabrique des Transitions. Cette association créée en mars 2020 dans le sillage de l'expérience du territoire de Loos-en-Gohelle, est aujourd'hui une alliance de plus de 400 acteurs signataires d'une charte (collectivités, organisations de la société civile, entreprises, universités...) convaincus que les territoires sont des acteurs majeurs de la transition et qui mutualisent leurs expériences à leur service. La Fabrique des Transitions accompagne ainsi près de 80 territoires en France voulant s'engager dans une démarche de transition systémique.

Elle porte l'ambition de structurer une ingénierie complémentaire des ingénieries publiques et privées existantes avec pour objectifs :

- de constituer ensemble une communauté apprenante de manière à enrichir en permanence le patrimoine commun par la mutualisation des apports des uns et des autres ;
- de mettre en œuvre un soutien en ingénierie de projets de transition et identifier et concevoir des outils et méthodes afin de permettre d'atteindre une dimension de transition systémique ;
- de proposer ensemble les changements de modèle économique, de gouvernance, du droit et des relations entre les sociétés, pour augmenter la

faisabilité, l'ampleur et l'impact des transitions territoriales ;

- de favoriser le déploiement par tout moyen, notamment celui de la formation, d'une ingénierie de la conduite du changement systémique à l'échelle des territoires. »

Il s'agit au final de développer une « ingénierie sociétale » qui questionne la place et l'engagement des citoyens, ainsi que la qualité des compétences collectives pour produire une nouvelle dynamique démocratique : La démocratie implicative. Elle permet à des personnes éloignées des processus classiques de participation, de s'insérer dans une démarche collective.

Toutes ces pistes étudiées et appliquées par la Fabrique des Transitions imposent de revisiter les pratiques démocratiques, les processus d'implication habitante, et les enjeux de capacitation citoyenne et de maturité coopérative.

■ Anne Levade



Professeure de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et ancienne présidente de l'Association française de droit constitutionnel

Agrégée des facultés de droit (concours 1998), Anne Levade est professeur de droit public à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne depuis 2019. Elle y enseigne principalement le droit et le contentieux constitutionnels. Elle a été membre de plusieurs comités de réflexion préalable à des révisions constitutionnelles (comité Avril en 2002 et comité Balladur en 2007). Par ailleurs, elle a présidé, entre 2014 et 2023, l'Association française de droit constitutionnel et codirige depuis 2019 la Prépa Concours de la haute fonction publique Paris I-ENS.

■ Constance Le Grip



Députée de la 6^e circonscription des Hauts-de-Seine et rapporteure de la commission d'enquête relative aux ingérences de puissances étrangères

Constance Le Grip est diplômée de l'IEP de Strasbourg. Elle a été attachée parlementaire d'Alain Lamassoure, député des Pyrénées-Atlantiques et député européen (1986-1993) puis ministre déléguée aux Affaires européennes (1993-95), et ensuite ministre déléguée au Budget, porte-parole du Gouvernement (1995-97). Également attachée parlementaire (2005-2006), puis conseillère (2006-2007) dans les différents cabinets ministériels de Nicolas Sarkozy, avant d'être nommée conseillère technique à la Présidence de la République (2007-2010).

Depuis 2020, Constance Le Grip est conseillère municipale de Neuilly-sur-Seine et a été députée au Parlement européen de 2010 à 2017 où durant cette période elle a été membre de différentes commissions (marché intérieur et de la protection des consommateurs, droits de la femme et de l'égalité des genres, des affaires juridiques). De 2012 à 2014, elle a occupé le poste de vice-présidente de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen. Depuis 2017 elle est députée des Hauts-de-Seine :

- Vice-présidente de la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation de l'Assemblée nationale (2017-2022) ;
- Membre de la commission des Finances, de l'Économie générale et du Contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale (depuis 2022) ;
- Membre de la commission des Affaires européennes (depuis 2017) ;
- Présidente du Groupe d'études Antisémitisme (depuis 2023) ;
- Vice-Présidente du Groupe d'amitié France-Israël (depuis 2022) ;
- Membre de la Délégation Parlementaire au Renseignement (depuis 2022) ;
- Membre de l'Assemblée Parlementaire Franco-Allemande (depuis 2018).

■ André Comte-Sponville



© Patrick Renou 2019

Philosophe et directeur général de l'Institut Diderot

André Comte-Sponville est l'un des philosophes français les plus lus et les plus traduits dans le monde. Il se définit comme matérialiste (à la façon d'Épicure), rationaliste (à la façon de Spinoza) et humaniste (à la façon de Montaigne). Il propose une sagesse pour notre temps.

Né en 1952, à Paris, ancien élève de l'École normale supérieure de la rue d'Ulm, agrégé de philosophie et docteur de troisième cycle, il fut maître de conférences à l'université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) de 1984 à 1998, avant de renoncer à l'enseignement pour consacrer davantage de temps à l'écriture et aux conférences qu'il donne en dehors de l'université.

Il fut membre du Comité consultatif national d'éthique de 2008 à 2016. Il est aujourd'hui éditorialiste dans le magazine *Challenges*, où il écrit chaque semaine, et directeur général de l'Institut Diderot.

André Comte-Sponville a publié une trentaine d'ouvrages, dont le célèbre *Petit traité des grandes vertus* (PUF, 1995), *Le capitalisme est-il moral ?* (Albin Michel, 2004), *L'esprit de l'athéisme* (Albin Michel, 2006), et un très personnel *Dictionnaire philosophique* (PUF, 2001, rééd. 2021).

Ses livres les plus récents : *Dictionnaire amoureux de Montaigne* (Plon, 2020), *Que le meilleur gagne !* (Robert Laffont - INSEP, 2021), et *La clé des champs et autres impromptus* (PUF, 2023).

Présentation de la conférence

La souveraineté se définit, en droit, comme la détention de l'autorité suprême, c'est-à-dire d'un pouvoir absolu (dont tous dépendent) et inconditionné (qui ne dépend de qui que ce soit)¹. Dans les démocraties, elle est détenue par le peuple, constitué en un corps politique, la Nation : c'est le fondement de la souveraineté nationale². Cela implique nécessairement l'existence d'un régime représentatif dans lequel le pouvoir législatif est détenu par une assemblée parlementaire élue par les citoyens³.

Cela n'exclut pas des procédures de démocratie directe permettant l'exercice d'une souveraineté populaire, notamment par la voie du référendum. La Vème République, mise en place en 1958 par le Général de Gaulle, est une synthèse de ces deux conceptions, résumée par l'article 3 de la Constitution⁴. L'élection du Président de la République au suffrage universel instituée en 1962 est aussi fondée sur l'expression directe du peuple français⁵. Mais force est aujourd'hui de constater que la montée des abstentions aux élections législatives⁶ et les interrogations des élus locaux⁷ expriment un malaise démocratique, caractérisé notamment par une grande défiance envers les élus nationaux et les partis⁸.

Par ailleurs, une fraction importante de l'opinion publique demeure réservée sur le projet européen, dans lequel elle voit une atteinte à la souveraineté nationale⁹. Enfin, la question de la protection de l'exercice souverain de la démocratie contre les ingérences étrangères facilitées par les nouvelles technologies se pose avec une acuité nouvelle.

Alors même que le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple est le fondement de la souveraineté nationale, s'exprime aujourd'hui un malaise démocratique

accompagné d'interrogations sur l'exercice de la souveraineté au regard du développement de l'Union européenne. (I) Il faut encourager la participation des citoyens, mieux prendre en compte les spécificités de certains territoires, notamment outre-mer, et veiller à la défense des valeurs démocratiques et de la souveraineté nationale, en particulier contre les ingérences étrangères (II).

I- Alors même que le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple est le fondement de la souveraineté nationale, s'exprime aujourd'hui un malaise démocratique accompagné d'interrogations sur l'exercice de la souveraineté dans le cadre européen.

L'[article 1^{er}](#) de la Constitution du 4 octobre 1958 définit la France comme "*une République indivisible, laïque, démocratique et sociale*".

C'est l'article 2, reprenant d'ailleurs les termes de la constitution de la IV^e République, qui affirme que le principe de la République est « *le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* ». Et l'article 3 rappelle que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ». La souveraineté du peuple s'exprime à travers le vote qui est entouré de garanties.

L'article 3 de la constitution prévoit ainsi que "*le suffrage peut être direct ou indirect*" et qu'il est "*toujours universel, égal et secret*". Le [rôle des partis et groupements politiques](#), dans la formation démocratique de l'opinion et dans le fonctionnement des institutions, est aussi expressément reconnu : ils "*concourent à l'expression du suffrage*"¹⁰. Leur rôle a été conforté avec la révision de juillet 2008 qui a complété l'article 4 de la Constitution en prévoyant que « *La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* »¹¹.

¹ Pour une synthèse sur les fondements de la souveraineté, cf. [l'intranet : \[Revoir\] Les fondements de la souveraineté : conférence inaugurale du cycle annuel de conférences \(conseil-etat.fr\)](#)

² Article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : "*Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément*".

³ <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/270252-la-souverainete-nationale>

⁴ L'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose ainsi que "*la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum*".

⁵ [Adoption de l'élection du président de la République au suffrage ...](#)

⁶ <https://www.observationsociete.fr/modes-de-vie/vie-politique-et-associative/participationvote/>

⁷ [La « fatigue républicaine » des maires - LireLactu](#)

⁸ [Fractures françaises 2023 : démocratie, la défiance contre-attaque](#)

⁹ https://france.representation.ec.europa.eu/informations/es-ambivalences-des-francais-sur-leurope-2021-07-19_fr

¹⁰ Article 4 de la constitution.

¹¹ « . », dernier alinéa de l'article 4, introduit par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

Ces principes font donc du peuple la seule source du pouvoir. Exercé en son nom, le pouvoir n'a de légitimité que parce qu'il résulte de la volonté exprimée dans le cadre du [suffrage universel](#). Et les différents pouvoirs définis par la Constitution dérivent de la souveraineté détenue par le peuple. La constitution ne se borne pas à organiser les pouvoirs publics et à définir leur rôle et leurs relations, puisque le Préambule renvoie directement et explicitement à trois autres références essentielles : la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, le Préambule de la Constitution de la IV^{ème} République du 27 octobre 1946¹² et la Charte de l'environnement de 2004¹³.

Les principes issus de ces textes, qui touchent pour la plupart à des droits fondamentaux, sont donc des parties intégrantes du bloc de constitutionnalité. Les justiciables n'hésitent d'ailleurs pas à invoquer leur violation devant le juge judiciaire ou le juge administratif et le législateur est lui-même tenu de les respecter sous le contrôle du juge constitutionnel¹⁴.

Dans une très belle synthèse, la devise de la République, enracinée dans les combats menés au nom des idéaux démocratiques, résume les trois promesses de la République : « Liberté, Égalité, Fraternité ». Elle renvoie aux textes fondateurs de la Révolution française, en particulier au célèbre article premier de la Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen proclamant que « *Tous les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits* ». Mais ce n'est qu'en 1848, avec la proclamation de la II^{ème} République, que le triptyque « *Liberté, Égalité, Fraternité* » devient la devise officielle de la France. Elle figure alors comme « [principe républicain inscrit au préambule de la Constitution](#) ».

En 1940, à la suite de l'effondrement des valeurs républicaines, elle est provisoirement abandonnée au profit de celle adoptée par [l'État Français](#) du régime de Vichy : « *Travail, Famille, Patrie* ». Mais elle inspire les combats de la Résistance¹⁵, avant d'être réinscrite au

commencement du titre premier de la constitution de 1946 puis de 1958, traitant de la souveraineté¹⁶. Au même titre que le [drapeau tricolore](#) et l'hymne national « [La Marseillaise](#) », elle est un symbole de la République. Inscrite sur de nombreux bâtiments publics et documents officiels, elle en rappelle l'idéal et les finalités.

Il est intéressant d'observer que depuis une bonne vingtaine d'années, l'aspiration à une fraternité vivante inspire des appels récurrents de la société civile¹⁷. Ses effets juridiques ont d'ailleurs été consacrés par une décision importante du Conseil constitutionnel en date du 6 juillet 2018¹⁸.

Selon une métaphore classique, le Parlement est le cœur battant de la démocratie. Bicaméral, il réunit l'Assemblée nationale et le Sénat¹⁹. Les députés sont élus dans leur circonscription au suffrage universel direct, et les sénateurs par le suffrage indirect des grands électeurs désignés par les collectivités territoriales de leur ressort, à 90 % des conseillers municipaux. Les deux chambres ont pour mission première de discuter et de voter les lois, y inclus les lois de finances²⁰ et les lois de financement de la sécurité sociale²¹.

Les parlementaires disposent, avec le Gouvernement, du droit d'initiative des lois mais aussi du droit d'amendement pour modifier et enrichir les projets de loi. Le Parlement est aussi en charge de contrôler l'action du gouvernement et d'évaluer les politiques publiques.

La mise en cause de la responsabilité du gouvernement relève de la seule Assemblée nationale : l'adoption d'une motion de censure à la majorité absolue contraint le Premier ministre à présenter sa démission et celle de son gouvernement²². Les deux assemblées disposent d'une palette d'outils pour exercer leur contrôle en continu : questions d'actualité réparties entre les groupes politiques, commissions d'enquête, questions écrites et orales, missions d'information, contrôles budgétaires des commissions des finances...

¹² [Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 | Conseil ...](#)

¹³ [Charte de l'environnement de 2004 | Conseil constitutionnel](#)

¹⁴ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution>

¹⁵ « *Nous disons Liberté-Égalité-Fraternité parce que notre volonté est de demeurer fidèles aux principes démocratiques (...) qui sont l'enjeu de cette guerre pour la vie et la mort.* » Le général de Gaulle, discours du 15 novembre 1941

¹⁶ A l'article 2.

¹⁷ Voir Régis Debray, « *Le moment fraternité* », éd. Gallimard, 2009 et A Bidar, « *Plaidoyer pour la fraternité* », éd. Albin Michel 2013.

¹⁸ https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2018717qpc/2018717_718qpc_ccc.pdf

¹⁹

<https://www.senat.fr/rap/bicamerisme/bicamerisme.html>

²⁰ <https://www.vie-publique.fr/fiches/21863-quest-ce-qu'une-loi-de-finances>

²¹ <https://www.vie-publique.fr/fiches/21969-quest-ce-qu'une-loi-de-financement-de-la-securite-sociale-lfss>

²² <https://lcp.fr/assemblee-nationale/motion-de-censure-a-l-assemblee-nationale-comment-ca-marche-208923>

La démocratie s'exerce aussi quotidiennement à l'échelle locale et dans les territoires. Avec la décentralisation, la citoyenneté locale s'est affirmée, en particulier à l'échelon municipal. C'est même aujourd'hui dans le champ local que les citoyens sont les plus désireux de s'engager dans l'action publique.

En 2020, une enquête sur l'engagement des Français dans la vie locale indiquait ainsi que 68 % jugeaient leur vie locale dynamique, 27 % se déclarant même investis personnellement²³. Cependant, force est de constater que la participation des électeurs aux élections municipales a très fortement baissé depuis trente ans : elle est ainsi passée de 78,9 % en 1977 à 44,7 % en 2020 ! Par ailleurs, près de 20 % des maires s'inquiètent de l'augmentation des incivilités et des atteintes aux biens²⁴. Et environ un tiers des élus locaux déclarent avoir déjà ressenti un sentiment d'insécurité²⁵.

Cependant, la dynamique locale reste très forte et les dispositifs locaux de participation citoyenne se sont développés : conseils de quartier, comités consultatifs, conseils de jeunes, conseils de sages... Un exemple intéressant est celui des conseils citoyens : instaurés par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, qui rend obligatoire la participation citoyenne, ces conseils sont des structures obligatoires, indépendantes des pouvoirs publics, chargées de porter la voix des habitants des quartiers prioritaires de la ville (QPV) dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des contrats de ville. Enfin, la démocratie participative à l'aide des technologies numériques est pleinement entrée dans la vie des collectivités locales : un tiers environ y consacre même au moins l'équivalent de trois emplois à temps plein (ETP) et désormais, quasiment toutes possèdent au minimum un site web²⁶.

La confiance des citoyens est essentielle au bon fonctionnement des institutions. En effet, la démocratie est le seul régime qui repose sur le consentement explicite du gouverné : déléguer aux élus la responsabilité de légiférer est le propre de la démocratie représentative. Pour bien fonctionner, elle a besoin de l'expression

et du soutien des électeurs. Idéalement, en votant, le citoyen ne choisit pas seulement un candidat, il exprime son adhésion à la démocratie. Or depuis la fin des années 2000, force est de constater qu'on assiste à une forme de fatigue civique. La défiance prédomine largement quand on interroge les Français sur la politique : ils n'étaient que 21 % à exprimer une appréciation positive dans une enquête réalisée en 2019 ! Pire, 85 % des personnes interrogées considèrent que les responsables politiques ne se préoccupent pas d'elles. Et près des trois-quarts des Français jugent que le personnel politique est plutôt corrompu²⁷ !

Les repères politiques traditionnels se brouillent : plus de 60 % des sondés n'ont confiance ni en la gauche, ni en la droite, pour gouverner. Cependant, il est rassurant de constater que les Français restent très attachés aux principes de la démocratie : 89 % estiment que le système politique démocratique est un bon mode de gouvernement et 83 % pensent que la démocratie est mieux que n'importe quelle autre forme de gouvernement. Et ils sont encore 61 % à considérer le vote comme le moyen d'expression le plus efficace pour les citoyens. Enfin, 57 % des Français continuent de s'intéresser à la vie politique, même si à l'exception des élus locaux, leur confiance envers les acteurs institutionnels, les parlementaires notamment (40 %) mais aussi les syndicats (30 %), les médias (25 %) et les partis politiques (12 %), est très faible²⁸.

Les Français entretiennent une relation ambivalente avec les institutions européennes. En premier lieu, selon une enquête conduite en 2021 à l'échelle de l'Union, 55 % des Français s'estiment mal informés sur l'Europe. Et surtout, la France serait un des pays les plus défiant : 39 % des citoyens ont plutôt confiance en l'Europe contre 49 % qui n'ont « plutôt pas confiance » dans l'Union européenne²⁹. Et pourtant paradoxalement, les Français demeurent majoritairement favorables au projet européen : 57 % des Français se déclarent attachés à l'Union européenne (UE) et 51 % sont prêts à faire confiance à l'UE pour prendre de bonnes décisions à l'avenir³⁰. Il est d'ailleurs significatif qu'aucun des candidats à la dernière élection

²³ <https://www.lepelerin.com/france/politique/le-barometre-2020-de-l-engagement-des-francais-dans-la-vie-locale-5834>

²⁴ Françoise Gatel et Jean-Michel Houlegatte, *Pour une nouvelle dynamique démocratique à partir des territoires : la démocratie implicite*, Rapport d'information de la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat, 2021.

²⁵

https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/enque%cc%82te_2023_maires%20vf.pdf

²⁶ Voir supra note 26.

²⁷ https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/CEVIPOF_confiance_10ans_CHEURFA_CHANVRI_L_2019.pdf

²⁸ Ibid.

²⁹ [Eurobaromètre Standard 94 sur l'Opinion publique dans l'Union européenne, fiche France](#) (février-mars 2021)

³⁰ Ibid.

présidentielle n'ait proposé dans son programme le retrait de l'Union ou l'abandon de l'euro³¹.

Cependant, vingt ans après son adoption, l'opinion publique demeure partagée sur les conséquences de l'adoption de l'euro pour l'économie nationale et le pouvoir d'achat des Français. Il est intéressant de noter que ce sont les plus jeunes qui sont les plus convaincus des bénéfices de l'euro pour le pays (62 % des 18-24 ans estiment que l'euro est une bonne chose)³². Et la participation en nette hausse des Français aux dernières élections européennes de 2019 (50,12 %) reflète peut-être une prise de conscience de l'importance du rôle de l'Union.

La même ambivalence se retrouve dans le jugement porté par les Français sur la construction d'une forme de souveraineté européenne. D'abord sur le constat : c'est en France que l'on est le plus nombreux (64 %) à considérer que l'Union européenne n'est pas souveraine, alors que les Européens estiment l'inverse à une courte majorité (51 %)³³. Selon les personnes interrogées, c'est la faiblesse des institutions européennes telles qu'elles existent aujourd'hui, qui ferait obstacle à une véritable souveraineté européenne. À la question de savoir s'il faudrait renforcer la souveraineté européenne, deux tiers des Français répondraient ainsi par l'affirmative. Et ils estiment que cela devrait devenir effectif dans des champs très divers : l'alimentation et la santé, l'économie, la politique de sécurité et de défense commune, la maîtrise des frontières extérieures de l'Union ou encore la construction d'outils communs pour lutter contre les ingérences étrangères...³⁴

La légitimité démocratique des institutions communautaires n'a cessé de faire débat tout au long de l'histoire de la construction européenne, même si, dès les années soixante, la Cour de justice de la communauté européenne (CJCE)³⁵ pose les premières fondations de l'ordre juridique communautaire, en affirmant notamment les principes de l'effet direct et de primauté. Il est vrai que l'acclimatation des juges nationaux au droit de l'Union prendra davantage de temps. En France, c'est seulement à la fin des années 1980, que le Conseil d'Etat, sur le fondement de l'article 55

de la constitution, a consacré la primauté du droit international – et notamment européen – sur la loi interne³⁶, y compris en faisant prévaloir une norme de droit communautaire « dérivé » sur des lois nationales incompatibles avec des règlements³⁷ ou des directives européennes³⁸. Le constituant a confirmé cette évolution avec la révision du 25 juin 1992 qui a notamment consacré, au niveau de la Constitution elle-même, la participation de la France à l'Union européenne (titre XV : de l'Union européenne). Le Conseil constitutionnel en a notamment tiré la conséquence, par sa décision n° 2004-505 DC « *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* » du 19 novembre 2004, qu'il résultait de l'article 88-1 de la Constitution que le Constituant a « *consacré l'existence d'un ordre juridique intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international* ». Cet article, qui a notamment été modifié par la loi constitutionnelle du 4 février 2008, dispose que « *La République participe à l'Union européenne constituée d'Etats 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* ».

Au fur et à mesure de l'élargissement de l'Union européenne et de l'extension des transferts de souveraineté et donc du droit communautaire dérivé, le débat s'est intensifié sur les fondements démocratiques de l'Union. Certes, les traités successifs qui ont jalonné la construction de l'Europe ont été signés par des Chefs d'Etat ou de gouvernement investis démocratiquement, puis ratifiés par les parlements ou approuvés directement par les peuples *via* des référendums. L'Union a donc incontestablement une base démocratique, mais sa légitimité reste indirecte puisqu'elle repose, *in fine*, sur celle des gouvernements et des parlements nationaux issus du suffrage universel.

C'est ce constat qui a conduit les dirigeants européens à prendre conscience de la nécessité d'une représentation des citoyens européens pour qu'ils soient associés au contrôle des décisions communautaires : en 1979, ont lieu les premières élections au suffrage direct des

³¹ https://www.lemonde.fr/economie/article/2022/01/01/pourquoi-la-sortie-de-l-euro-n-est-plus-un-slogan-politique_6107844_3234.html

³² <https://institutmontaigne.org/expressions/sondage-quel-regard-portent-les-francais-sur-l-union-europeenne>

³³ <https://www.jean-jaures.org/publication/dix-lecons-sur-les-francais-et-la-souverainete-europeenne/>

³⁴ Ibid.

³⁵ Devenue la Cour de justice de l'union européenne (CJUE) à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en décembre 2009.

³⁶ Ce, Arrêt Nicolo, 20 octobre 1989 :

<https://jurislog.fr/arret-nicolo-fiche-arret-portee/>

³⁷ [Conseil d'Etat, 4 / 1 SSR, du 24 septembre 1990, 58657 ...](#)

³⁸ [Conseil d'Etat, Assemblée, du 28 février 1992, 56776 56777 ...](#)

députés au Parlement européen. Les pouvoirs du Parlement européen ont été renforcés et, parallèlement, le Conseil européen, qui réunit les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres, s'est imposé comme un acteur clé du système de l'Union européenne.

Mais paradoxalement, si l'Union proclame qu'elle « *repose sur le principe de la démocratie* »³⁹, la question de son déficit démocratique continue de hanter le débat européen. La complexité intrinsèque du système institutionnel dérouté les citoyens et la Commission demeure le bouc émissaire des eurosceptiques qui lui reprochent de légiférer sans être mandatée par les peuples pour le faire. Ce procès est alimenté par l'importance prise par le droit dérivé, qui entraîne une inflation normative souvent incomprise⁴⁰.

Des efforts importants ont été réalisés pour répondre à cette critique d'un « déficit démocratique » de l'Union européenne. C'était déjà un des objectifs du traité de Maastricht entré en vigueur, il y a trente ans, en affirmant que « *le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative* ». Le Parlement européen a vu ses pouvoirs législatif et budgétaire accrus avec les différents traités conclus entre l'Acte unique en 1986 et le traité de Lisbonne en 2007. Le Parlement européen a été doté d'instruments de contrôle et même de certains pouvoirs de nomination⁴¹. Enfin, à partir des groupes parlementaires du Parlement européen, se sont progressivement organisés des partis politiques européens qui contribuent à structurer une vie politique européenne. Un statut leur a été donné en 2003, modifié en 2007⁴². La démocratie européenne est dans son principe même, plurielle et inachevée, puisqu'elle a pour finalité de créer « *une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe* »⁴³.

En l'absence d'un « démos européen », les traités européens organisent donc un ordre institutionnel sui generis. Le *Brexit* a rappelé qu'un Etat peut quitter l'Union si le peuple le décide : *in fine*, l'avenir de l'Union dépend donc de l'adhésion des citoyens européens à son

projet sans précédent dans l'histoire des démocraties et à ses valeurs.

La fatigue civique et l'ampleur du malaise démocratique en France appellent des réponses. Le défaut d'effectivité de certains droits et libertés, consubstantiels au statut de citoyen, est une des explications. L'absence réelle ou perçue comme telle, d'une égalité effective des citoyens devant la loi, est en particulier de nature à développer un sentiment d'injustice conférant au principe d'égalité, qui est pourtant au cœur du projet républicain, un caractère virtuel⁴⁴.

Les inégalités salariales entre les hommes et les femmes persistent, même si l'écart se réduit régulièrement depuis quarante ans⁴⁵. En 2021, le revenu salarial moyen des femmes était encore inférieur de 24 % à celui des hommes dans le secteur privé, en raison notamment de la répartition genrée des professions⁴⁶. Les inégalités géographiques dans la jouissance des droits restent aussi une réalité, les métropoles concentrant l'activité à haute valeur ajoutée, tandis que des territoires peu denses se sentent délaissés⁴⁷. Les retards de développement sont particulièrement accusés dans l'outre-mer. Selon un rapport du 24 mai 2022 de la Cour des comptes⁴⁸, qui a fait l'objet d'un débat à la commission des finances du Sénat⁴⁹, cette situation perdure en dépit d'investissements en hausse de l'Etat⁵⁰.

Les mouvements contre la vie chère et les grèves, qui ont traversé les outre-mer ces dernières années (en Guyane en 2017, à Mayotte en 2018 et 2023, et en Guadeloupe en 2021...), expriment les frustrations face à la persistance, voire à l'aggravation, des fragilités économiques et sociales des territoires ultramarins⁵¹. Et dans l'ensemble de l'outre-mer, se pose la question de l'adaptation de l'exercice de la souveraineté, afin de mieux prendre en compte les spécificités propres à chaque collectivité.

Par ailleurs, il faut veiller au respect de nos normes démocratiques. C'est l'enjeu notamment de la cyberdéfense, avec l'usage de

³⁹ Au préambule de la Charte européenne des droits fondamentaux.

⁴⁰ <https://cours-de-droit.net/quest-ce-que-le-droit-derive/>

⁴¹ Voir L'Union européenne, éd. La documentation Française, Paris, 2014, notice 6, p.80.

⁴² Règlement n°2004/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen.

⁴³ Article 1 du TUE.

⁴⁴ Conseil d'Etat, « *La citoyenneté Être (un) citoyen aujourd'hui* », éd. La documentation française, 2018.

⁴⁵ <https://www.vie-publique.fr/en-bref/274730-les-inegalites-salariales-persistent-entre-les-femmes-et-les-hommes>

⁴⁶ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6960132>

⁴⁷ <https://www.strategie.gouv.fr/publications/20172027-dynamiques-inegalites-territoriales>

⁴⁸ <https://www.vie-publique.fr/rapport/285287-financements-de-l-etat-en-outre-mer>

⁴⁹ *Les financements de l'Etat en outre-mer*, Rapport d'information n° 637 (2021-2022), déposé le 24 mai 2022.

⁵⁰ <https://www.vie-publique.fr/rapport/285287-financements-de-l-etat-en-outre-mer>

⁵¹ <https://www.vie-publique.fr/eclairage/19624-outre-mer-inegalites-et-retards-de-developpement>

moyens informatiques pour empêcher l'infiltration de réseaux de communications à des fins d'espionnage, d'altération de données ou de prise de contrôle⁵². Il faut aussi prendre garde aux campagnes sur internet visant à orienter l'opinion publique. Enfin, la lutte contre les ingérences étrangères, qui peuvent prendre des formes très variées : opérations d'influence, manipulation de l'information ou encore diffusion de fausses nouvelles..., est essentielle à la préservation de la souveraineté nationale.

II- Il faut encourager la participation des citoyens et veiller à la défense des valeurs démocratiques, en particulier contre les ingérences étrangères.

Face à la défiance des citoyens à l'égard des élus et des institutions, il est devenu indispensable de proposer de nouveaux outils pour les consulter et faciliter leur prise de parole dans le débat public. Le recours aux nouvelles technologies et à la participation citoyenne fait d'ailleurs partie des quatre principes fondateurs du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO)⁵³, qu'a rejoint la France en avril 2014 et dont elle a même assuré la présidence en 2017⁵⁴.

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"⁵⁵. Les procédures participatives permettant aux citoyens d'apporter sans médiation leur contribution à l'élaboration de décisions publiques se sont d'ailleurs considérablement développées ces dernières années : enquêtes publiques, jurys citoyens, débats publics dans des formes diverses, budgets participatifs, ateliers participatifs, expériences d'amendements citoyens ...

Dans la sphère de la "démocratie ouverte", on trouve également les technologies civiques ou « civic techs » que France Stratégie définit

comme un "ensemble hétérogène d'initiatives numériques visant la participation citoyenne"⁵⁶. Elles peuvent être initiées par les institutions, la société civile, des militants ou des entreprises.

Cette offre participative correspond incontestablement à une attente d'une partie de l'opinion et séduit un nombre croissant de collectivités territoriales⁵⁷. Les décideurs publics disposent ainsi d'ores et déjà d'une large palette d'outils leur permettant d'associer les citoyens à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques. Le retentissement de la Convention citoyenne pour le climat⁵⁸ et la multiplication des consultations sur internet en sont des illustrations...

Beaucoup d'analystes soulignent néanmoins les limites de ces outils et les désillusions qu'ils suscitent parfois⁵⁹. Il faut en effet prendre garde à ce que les « civic techs » ne soient pas instrumentalisées sous forme d'une participation à la marge sans effet et sans droit de suite pour le citoyen⁶⁰. Les consultations sur internet permettent le recueil des opinions mais pas toujours une véritable délibération. Par ailleurs, le numérique tend à reproduire les biais et inégalités observés dans les consultations menées dans la sphère administrative et politique traditionnelle.

À ce constat, s'ajoute la fracture numérique : certaines catégories de la population n'ont pas accès à internet ou ne peuvent effectivement contribuer en ligne⁶¹. Pour aller plus loin, le Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC), créé en 2019 au sein de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), propose un accompagnement stratégique et méthodologique aux ministères et aux services de l'État qui souhaitent associer les citoyens à l'élaboration des politiques publiques⁶². L'objectif est de permettre de mettre en œuvre un cadre de participation sincère, transparent et rigoureux. Récemment, l'application Agora a ainsi été lancée pour

⁵² Jean-Louis Gergorin et Léo Isaac-Dognin, « *Cyber La guerre permanente* », éd. du Cerf, 2018.

⁵³ [Partenariat pour un gouvernement ouvert |](https://www.gouvernement.fr/partenaire)

⁵⁴ <https://www.gouvernement.fr/argumentaire/la-presidence-francaise-du-partenariat-pour-un-gouvernement-ouvert-a-commence>

⁵⁵ <https://www.strategie.gouv.fr/point-de-vue/gouvernement-ouvert-une-reponse-aux-derives-de-democratie>

⁵⁶ [Les nouvelles formes de participation citoyenne | vie-publique.fr](https://www.strategie.gouv.fr/point-de-vue/gouvernement-ouvert-une-reponse-aux-derives-de-democratie)

⁵⁷

https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2021-09/Diaporama_RTJ161_ParticipationCitoyenne.pdf

⁵⁸ [Site officiel de la Convention Citoyenne pour le Climat](https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques-etudes/l-usager-du-premier-au-dernier-kilometre-un-enjeu-d-efficacite-de-l-action-publique-et-une-exigence-democratique)

⁵⁹ Voir, notamment, Jacques Chevallier, « L'Etat post-moderne », LGDJ 2017, p. 256 à 259.

⁶⁰ Clément Mabi, [Quel\(s\) numérique\(s\) pour la démocratie ? | Cairn.info](https://www.cairn.info), dans Cahiers de l'Action, 2021/1 (N° 57), p.89 à 100.

⁶¹ Sur la fracture numérique, cf. <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques-etudes/l-usager-du-premier-au-dernier-kilometre-un-enjeu-d-efficacite-de-l-action-publique-et-une-exigence-democratique>

⁶² <https://www.modernisation.gouv.fr/associer-les-citoyens/le-centre-interministeriel-de-la-participation-citoyenne>

donner la parole aux Français sur les sujets qui les intéressent⁶³.

L'engagement pris est que désormais, les citoyens puissent donner leur avis en quelques clics sur les problématiques qui les concernent et être en mesure de suivre la mise en œuvre des décisions prises. Chaque semaine, les Français pourront aussi poser une question au gouvernement ou soutenir la question d'autres citoyens. Et le ministre concerné ou le porte-parole du Gouvernement répondra à la question des Français ayant recueilli le plus d'adhésions sur l'application⁶⁴.

Il faut enfin rappeler la place prise par le Conseil économique, social et environnemental (CESE)⁶⁵, qui a vocation à contribuer davantage au développement de la démocratie participative depuis la loi organique promulguée en 2021⁶⁶. Le droit de pétition auprès du CESE a été modernisé et la possibilité de recourir au tirage au sort de citoyens consacrée.

Afin d'éclairer l'action des pouvoirs publics, la loi permet aussi au CESE d'organiser des consultations publiques sur des sujets économiques, sociaux ou environnementaux, de sa propre initiative, mais aussi à la demande du gouvernement ou du président de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Forum de la société civile, le CESE peut également faire participer des conseils de collectivités locales ou encore des citoyens tirés au sort aux travaux de ses commissions, avec voix consultative et pour une mission déterminée. Le Conseil constitutionnel a cependant émis une réserve d'interprétation, considérant que le nombre de participants d'instances consultatives locales ou du public ne saurait que "*constituer une part limitée du nombre des membres d'une commission*", de sorte de ne pas déséquilibrer sa composition et son fonctionnement⁶⁷.

La participation active des citoyens à la gouvernance publique devrait aussi leur permettre de jouer un rôle dans le contrôle de l'efficacité des politiques publiques⁶⁸. Mais

force est de constater qu'ils sont encore très peu impliqués dans l'évaluation *ex post* des décisions publiques, même lorsque les textes prévoient des obligations dans ce domaine. La mesure des retombées des politiques publiques demeure l'apanage du Parlement, de la presse ou d'experts. Or les citoyens, premiers concernés par un grand nombre de ces politiques, ont une légitimité particulière à être associés à ces travaux d'évaluation et de contrôle.

Aux termes de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* ». Les réflexions doctrinales en la matière, notamment celles de Pierre Rosanvallon⁶⁹, n'ont cependant pas été traduites à ce stade dans la sphère institutionnelle. Les dispositions de l'article 24 de la Constitution qui donnent compétence au Parlement pour contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques n'interdisent pourtant pas de créer des dispositifs permettant l'implication directe de citoyens dans l'exercice de ce suivi démocratique. Rien n'empêcherait d'exploiter le potentiel des « *civic techs* » à cette fin.

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs défini les principes directeurs qui doivent assurer la loyauté et la sincérité de telles consultations⁷⁰. Enfin, l'incarnation de l'idéal de citoyenneté ne peut plus se passer d'une réflexion sur une véritable « *citoyenneté sociale* »⁷¹, afin de rendre plus effectif le principe de l'égalité des chances, au cœur du pacte républicain⁷². La citoyenneté porte en effet un idéal de vie en société, un projet commun fondé notamment sur le respect du principe d'égalité⁷³. L'enjeu est donc aussi de restaurer la cohésion sociale en s'attaquant aux fractures qui divisent la société⁷⁴.

La Constitution du 27 octobre 1946 a créé les catégories des départements d'outre-mer (DOM) et des territoires d'outre-mer (TOM), classification reprise en 1958 par la Constitution

⁶³ [Numérique -Agora, une application permettant un dialogue ...](#)

⁶⁴ [Agora : l'application pour poser des questions au gouvernement](#)

⁶⁵ https://www.lecese.fr/sites/default/files/documents/DP/CESE_2023_WEB_FR.pdf

⁶⁶ <https://www.vie-publique.fr/loi/275038-loi-15-janvier-2021-cese-conseil-economique-social-et-environnemental>

⁶⁷ Décision n° 2020-812 DC du 14 janvier 2021 sur la loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

⁶⁸ Sur ce point, voir supra note 52.

⁶⁹ Voir « *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance* », Seuil, 2006

⁷⁰ Voir CE, Ass., 19 juillet 2017, *Association citoyenne pour Occitanie Pays Catalan*, n°403928.

⁷¹ <https://www.conseil-etat.fr/it/le-conseil-d-etat/publications-colloques/discours-et-interventions/la-citoyennete-un-ideal-pour-aujourd-hui-discours-de-bruno-lasserre-vice-president-du-conseil-d-etat>

⁷² https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/sceller_pacte_rep_egalite_chances

⁷³ Voir supra note 80.

⁷⁴ Pierre Rosanvallon, « *Refonder la démocratie pour le bien public ?* », éd. Privat, 2018.

de de la Ve République⁷⁵. Le constituant a reconnu que « *le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptations nécessitées par leur situation particulière* »⁷⁶. Et il est allé encore plus loin pour les territoires d'outre-mer, qui peuvent être dotés d'une « *organisation particulière tenant compte des intérêts propres de chacune de ces collectivités au sein de la République* », ce statut étant défini par une loi organique⁷⁷.

Après les Terres Australes et Antarctiques Françaises dès 1955⁷⁸, les autres TOM se sont ainsi vus progressivement reconnaître un statut particulier adapté à leurs spécificités (Wallis-et-Futuna en 1961⁷⁹, la Polynésie française en 1984⁸⁰, la Nouvelle-Calédonie et Saint-Pierre-et-Miquelon en 1985)⁸¹. La clarification apportée par la révision constitutionnelle de 2003, qui fait coexister deux régimes législatifs pour l'outre-mer, le régime de l'identité législative et celui de spécialité législative et d'autonomie⁸², a entériné ce mouvement de différenciation aboutissant à ce que chaque collectivité d'outre-mer puisse disposer d'un statut qui lui soit propre.

Ceci se traduit par une très grande diversité et l'expérimentation de modalités d'exercice de la souveraineté qui varient d'un territoire à l'autre, afin de prendre en compte leur insularité, leur environnement géographique, ainsi que leur histoire et leurs aspirations ou encore leurs spécificités culturelles et sociales.

Ainsi, en Nouvelle-Calédonie, l'accord de Nouméa signé le 5 mai 1998 affirme qu'il est « *nécessaire de poser les bases d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie* », instituée par la loi organique du 19 mars 1999⁸³. Et il stipule que cette citoyenneté particulière s'organiserait en nationalité, si les citoyens calédoniens faisaient le choix de l'indépendance. Le statut de la Nouvelle-

Calédonie donne à ce territoire une large autonomie, permettant en particulier l'adoption de « lois du pays » dans de nombreuses matières, notamment tout ce qui concerne le droit coutumier : statut civil, régime des terres coutumières et des palabres coutumiers, limites des aires coutumières, modalités de désignation au sénat coutumier et aux conseils coutumiers...⁸⁴

Le gel du corps électoral, partie intégrante des accords de Nouméa, soulève cependant des questions juridiques et politiques délicates. La question de l'abrogation de la disposition prévoyant que seuls les électeurs résidant depuis au moins 1998 peuvent voter pour les élections à l'assemblée et au congrès, qui a pour conséquence de priver aujourd'hui environ 20 % des électeurs du droit de vote, demeure ainsi extrêmement sensible. Si la situation de la Nouvelle-Calédonie est très spécifique, le débat sur l'autonomie traverse l'ensemble de l'outre-mer en prenant des formes propres à chaque territoire.

Depuis 1984, le statut d'autonomie interne de la Polynésie a ainsi été renforcé à plusieurs reprises⁸⁵. Et la victoire récente des indépendantistes lors des élections territoriales a relancé le projet d'un référendum d'autodétermination⁸⁶. Même à Wallis et Futuna, le statut de l'archipel qui depuis soixante ans permet de concilier administration et pouvoirs traditionnels, est aujourd'hui l'objet de débats pour le moderniser⁸⁷.

Seuls les départements d'outre-mer (DOM)⁸⁸ relèvent encore du régime de l'identité législative, assoupli par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a modifié l'article 74-1 en permettant au gouvernement « *d'étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation*

75 Article 73 de la constitution dont les modalités d'application ont été précisées par une loi organique du 27 juillet 2011.

76 Article 73 de la Constitution.

77 Article 74.

78 Loi du 6 août 1955 complétée par un décret d'application du 11 septembre 2008.

79 <https://la1ere.francetvinfo.fr/les-60-ans-du-statut-de-wallis-et-futuna-a-l-honneur-dans-l-hexagone-1071022.html>

80 Aux termes de l'article premier de la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984, le territoire de la Polynésie française constitue « *un territoire d'outre-mer doté de l'autonomie interne dans le cadre de la République* ».

81 [Outre-mer : des statuts de plus en plus différenciés - vie-publique.fr](https://www.legifrance.gouv.fr/lois/loi/2003/276)

82 Article 74 de la Constitution modifié par la loi constitutionnelle n°2003-276 du 26 mars 2003-art.10.

83 [Loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle ...](https://www.legifrance.gouv.fr/lois/loi/1999/19990319)

84 Voir <https://www.conseil-constitutionnel.fr/fondements-textuels/lois-du-pays-de-nouvelle-caledonie>, voir commentaire sur le chapitre II relatif aux lois du pays.

85 Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Voir aussi : [Statut d'autonomie de la Polynésie française \(Dossier ...](https://www.legifrance.gouv.fr/lois/loi/2004/192)

86 https://www.lemonde.fr/politique/article/2023/05/01/en-polynesie-la-victoire-des-independantistes-un-premier-pas-vers-un-referendum-d-autodetermination_6171669_823448.html

87 <https://www.lefigaro.fr/politique/macron-pret-a-une-evolution-du-statut-de-wallis-et-futuna-60-ans-apres-son-ediction-20210729>

88 Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion.

particulière de la collectivité concernée »⁸⁹. Depuis de longues années, la revendication d'autonomie est présente dans le débat politique aux Antilles : à la Martinique, il a été porté dans le débat public par Aimé Césaire dès les années 1950⁹⁰. Quarante ans après, dans une Déclaration commune le 1^{er} décembre 1999, les présidents des régions Guadeloupe, Guyane et Martinique ont réclamé un statut fiscal et social spécial⁹¹. Cependant, les électeurs se sont jusqu'à maintenant toujours opposés aux projets autonomistes.

En Martinique et en Guyane, les électeurs ont ainsi rejeté massivement l'autonomie en 2010⁹² dans le cadre d'un référendum se déroulant le même jour dans les deux collectivités⁹³. Néanmoins, en raison notamment de la détérioration de la situation sociale qui a conduit à des émeutes en 2017, la quête d'une "autonomie à la carte dans la République française" a été inscrite à nouveau comme priorité de la collectivité territoriale de Guyane (CTG) par l'ensemble des élus du territoire réunis en congrès en 2022⁹⁴. Fin 2019, les élus guadeloupéens réunis en congrès avaient aussi demandé à l'unanimité une révision de la Constitution "afin de doter la Guadeloupe d'une loi organique pour tenir compte de sa situation spécifique et singulière"⁹⁵. Et en 2021 à la suite de tensions aux Antilles, en raison notamment du refus de l'obligation vaccinale contre le Covid-19 pour les soignants, le ministre des Outre-mer a proposé pour la première fois d'ouvrir le débat sur l'autonomie de la Guadeloupe⁹⁶. La question statutaire est moins débattue à La Réunion, la très grande majorité de la population étant attachée au maintien du statut actuel, même si la revendication d'autonomie continue d'inspirer des courants politiques dans l'île⁹⁷.

Enfin, la situation de Mayotte, érigée en collectivité territoriale avec un conseil général élu, devenue collectivité départementale en 2001⁹⁸ après que les Mahorais aient refusé par référendum le maintien du statut de TOM, est très spécifique⁹⁹. Ayant acquis le statut de département, l'île subit d'importants flux migratoires, qui affectent profondément l'équilibre social, démographique et institutionnel de l'île, au point que le ministre de l'intérieur a annoncé récemment vouloir changer le droit du sol à Mayotte¹⁰⁰, qui avait déjà été durci par la loi asile et immigration de 2018.

Il faut aussi évoquer la situation particulière de la Corse : les revendications anciennes pour aller vers plus d'autonomie voire en faveur de l'indépendance ont abouti il y aura bientôt 50 ans à un statut spécifique avec la loi du 15 mai 1975 portant réorganisation de la Corse¹⁰¹. La loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse (CTC) a marqué une nouvelle étape en faisant de la Corse une collectivité territoriale à statut particulier. Elle a notamment introduit une responsabilité politique de l'exécutif devant l'Assemblée de Corse, qui a la possibilité de voter une motion de défiance. Le statut de la Corse a été encore modifié par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) et trois [ordonnances de novembre 2016](#).

Devenue "collectivité de Corse", elle s'administre librement, dans les conditions fixées par la loi et par l'ensemble des autres dispositions législatives non contraires relatives aux départements et aux régions¹⁰². Ces évolutions statutaires n'ont cependant pas mis fin au débat en Corse et à la revendication d'une plus grande autonomie, sur le modèle d'autres îles méditerranéennes comme la Sardaigne, la Sicile ou les Baléares¹⁰³. Le Président de

⁸⁹ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-revisions-constitutionnelles/loi-constitutionnelle-n-2008-724-du-23-juillet-2008> : voir commentaire sur l'article 39.

⁹⁰ Aimé Césaire, député et maire de Fort-de-France, fonde en 1957 le parti progressiste martiniquais, qui milite pour l'autonomie.

⁹¹ <https://www.vie-publique.fr/eclairage/19621-evolution-institutionnelle-et-statutaire-outre-mer-chronologie>

⁹² <https://la1ere.francetvinfo.fr/martinique/10-janvier-2010-la-population-rejette-l-autonomie-de-la-martinique-1199110.html>

⁹³ https://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9f%C3%A9rendum_guyanais_du_10_janvier_2010

⁹⁴ https://www.bfmtv.com/societe/en-guyane-le-processus-vers-une-autonomie-relance_AD-202203260264.html

⁹⁵ <https://la1ere.francetvinfo.fr/guadeloupe-elus-demandent-au-gouvernement-plus-autonomie-783729.html>

⁹⁶ <https://www.francetvinfo.fr/societe/crise-aux-antilles/cinq-questions-sur-une-autonomie-de-la->

[guadeloupe-evoquee-par-le-gouvernement-pour-calmer-la-contestation_4861283.htm](#)

⁹⁷

<https://www.clicanoo.re/article/politique/2022/09/15/autonomie-lavenir-dune-vieille-histoire>

⁹⁸ Loi du 11 juillet 2001.

⁹⁹ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/departements-d-outre-mer-l-assimilation-en-questions>

¹⁰⁰ <https://www.lefigaro.fr/politique/mayotte-gerald-darmanin-annonce-vouloir-durcir-le-droit-du-sol-et-un-changement-constitutionnel-20240201>

¹⁰¹ La loi du 15 mai 1975 se traduit notamment par la création des deux départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse.

¹⁰² <https://www.vie-publique.fr/fiches/20150-quel-est-le-statut-de-la-corse>

¹⁰³

<https://www.journaldelacorse.corsica/articles/1455/quel-statut-pour-les-iles-de-mediterranee>

l'exécutif corse a ainsi présenté en 2021 à l'Assemblée de Corse un rapport pour mettre en œuvre « *une autonomie de plein droit et de plein exercice* »¹⁰⁴. Et tout récemment, la déclaration faite par le Président de la République devant l'Assemblée de Corse, proposant de bâtir « *une autonomie pour la Corse et dans la République* » a relancé le processus¹⁰⁵.

Aujourd'hui, la maîtrise des nouvelles technologies et leur régulation afin de préserver notre souveraineté et les valeurs démocratiques soulèvent des questions cruciales à l'échelle nationale et européenne. Le développement fulgurant des réseaux sociaux, qui a bouleversé les conditions d'expression et l'accès aux informations des citoyens en est une illustration saisissante. Les plus grands réseaux sociaux se sont imposés comme les nouveaux forums du XXI^e siècle.

Faisant commerce de l'expression publique, élément clé de l'exercice de la souveraineté nationale dans une démocratie¹⁰⁶, ils ont pris une place très importante dans le débat public. Leur présence désormais incontournable soulève des enjeux stratégiques, géopolitiques, économiques et juridiques cruciaux, compte tenu de ce que ces réseaux sont des sociétés privées essentiellement américaines et chinoises¹⁰⁷. L'Union européenne a su réagir en adoptant des régulations fortes pour garantir le respect de notre droit et de nos valeurs fondamentales¹⁰⁸.

Plus généralement, la lutte contre les fausses nouvelles et la manipulation de l'information est devenue un enjeu majeur pour les démocraties¹⁰⁹. Le problème n'est certes pas complètement nouveau : la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881 sanctionnait déjà « *la propagation de fausses nouvelles lorsqu'elles sont susceptibles de troubler l'ordre*

public »¹¹⁰. Mais l'ampleur prise par le phénomène et son accélération en raison des nouvelles technologies a conduit les gouvernements en Europe à se saisir du sujet¹¹¹. En France, le président de la République nouvellement élu en 2017 a ainsi dénoncé publiquement la propagation de fausses nouvelles pendant la campagne présidentielle par des médias appartenant à l'Etat russe. Et la loi du 22 décembre 2018 sur la manipulation de l'information a créé un nouveau référé destiné à faire cesser la diffusion d'allégations de nature à altérer la sincérité d'un scrutin, dont la portée a été précisée par le Conseil constitutionnel afin de concilier le principe constitutionnel de sincérité du scrutin avec la liberté constitutionnelle d'expression et de communication¹¹². Ces enjeux ont fait l'objet d'une commission d'enquête sur les ingérences étrangères (cf. dossier du participant).

A l'heure du numérique, les enjeux de la cyberdéfense sont devenus essentiels¹¹³, ce qui a conduit la France à mettre en place des moyens importants pour la garantir. L'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI), service rattaché au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), a vu le jour en 2009¹¹⁴. Son positionnement lui permet de déployer une politique globale de cyber sécurité et d'en assurer la coordination à l'échelle interministérielle.

Sa raison d'être est de construire et d'organiser la protection de la Nation face aux cyberattaques. La priorité est de défendre les infrastructures numériques publiques et privées les plus critiques, notamment les systèmes d'information de l'État. Elle est aussi chargée d'une mission de conseil et de soutien aux administrations et aux opérateurs d'importance vitale¹¹⁵. L'ANSSI s'adresse également à l'ensemble des acteurs de la

¹⁰⁴

https://www.lemonde.fr/politique/article/2021/10/16/autonomie-de-la-corse-les-quinze-propositions-du-rapport-mastor_6098646_823448.html

¹⁰⁵

https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/09/28/en-corse-emmanuel-macron-entrouvre-la-porte-a-l-autonomie_6191498_3224.html

¹⁰⁶ La liberté d'expression et la démocratie sont indéfectiblement liées. Dans sa décision du 10-11 octobre 1984 n° 84-181 DC Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse, le Conseil constitutionnel a rappelé que la liberté d'expression est « *une liberté fondamentale, d'autant plus précieuse que son exercice est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale* ».

¹⁰⁷ Sur ces enjeux, voir Conseil d'Etat, « *Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique* », éd. La Documentation française, 2022.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ <https://www.vie-publique.fr/eclairage/24108-fausses-nouvelles-manipulation-comment-lutter-contre-les-fake-news>

¹¹⁰ Article 27 de la loi du 29 juillet 1881.

¹¹¹ <https://www.vie-publique.fr/eclairage/24108-fausses-nouvelles-manipulation-comment-lutter-contre-les-fake-news>

¹¹² <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2018/2018773DC.htm>

¹¹³ Sur ce sujet, voir le rapport de la commission de la défense nationale et des forces armées sur les défis de la cyberdéfense, présenté par les députés Anne Le Henanff et Frédéric Mathieu et déposé le 17 janvier 2024.

¹¹⁴ [Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information](https://www.agence-nationale-de-la-securite-des-systemes-d-information)

¹¹⁵ <https://cyber.gouv.fr/nos-missions>

transformation numérique du pays et favorise les conditions d'un dialogue de confiance avec ses homologues à l'échelle européenne et internationale. Rattaché à l'ANSSI, le CERT-FR (Computer Emergency Response Team), qui est en charge notamment de détecter les attaques ciblant les systèmes d'information gouvernementaux¹¹⁶, est aussi le correspondant en France du réseau qui rassemble les équipes de réponse aux incidents de sécurité informatique des États membres de l'Union Européenne¹¹⁷.

Dans son rapport publié en 2023 sur les tendances de la cybermenace en France, l'ANSSI souligne que le risque d'espionnage et d'intrusion reste à un niveau très élevé avec notamment des tentatives chinoises visant des établissements stratégiques français, ainsi que des attaques en provenance de Russie pour défigurer des sites internet et divulguer des données sensibles¹¹⁸.

Les deux autres composantes du dispositif français sont la direction technique de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) chargée du renseignement cyber et de l'interception, et le Commandement de Cyberdéfense (COMCYBER) rattaché directement à l'Etat-major des armées¹¹⁹. Une revue stratégique de cyberdéfense effectuée en 2018 par le SGDSN a permis de dresser un panorama de la cybermenace et de formuler des propositions d'amélioration afin de préserver la souveraineté nationale. Elle a abouti à renforcer la stratégie de cyberdéfense fondée sur le durcissement de la protection des systèmes informatiques de l'Etat et des organismes d'importance vitale¹²⁰. Et ce dispositif a été encore complété par la création en 2021 d'un service de veille d'internet dénommé Viginum¹²¹ afin d'être en mesure de détecter à tout instant les menaces informationnelles numériques provenant de l'étranger pouvant conduire à des manipulations¹²². Une ingénierie numérique étrangère peut être définie comme une action délibérée affectant le débat public numérique,

qui combine une atteinte potentielle aux intérêts fondamentaux de la Nation, un contenu manifestement inexact ou trompeur, une diffusion artificielle ou automatisée massive et délibérée, et l'implication, directe ou indirecte d'un acteur étranger. Viginum a ainsi identifié et déjoué récemment une campagne numérique de manipulation de l'information en provenance de Russie, suivie pendant plus d'un an, ayant visé plusieurs États européens depuis septembre 2022, dont la France. Ce ne sont pas moins de 355 noms de domaine usurpant l'identité de médias qui ont été détectés par VIGINUM, quatre ciblant plus spécifiquement le public francophone et reprenant l'identité graphique de quotidiens français. Il y a même eu une tentative d'usurper le site du ministère de l'Europe et des affaires étrangères¹²³. Et se pose désormais la question de la désinformation à l'ère de l'intelligence artificielle : les logiciels de clonage vocal, les modèles de langage de grande envergure et les générateurs de texte associés à des images facilitent la création de contenus trompeurs¹²⁴. Mais à l'inverse, l'IA peut aussi faciliter la vérification des informations et le traçage des fausses nouvelles¹²⁵.

Au cours de la dernière décennie, une série de crises économiques, politiques, sanitaire et internationales ont mis à l'épreuve les démocraties, qui ont fait preuve de résilience. Mais force est de constater qu'en France, leurs manifestations et leurs effets ont été particulièrement puissants. La verticalité de nos institutions est sans doute un des facteurs explicatifs¹²⁶. La défiance envers les pouvoirs publics est profonde et le manque de dialogue social aboutit à des contestations récurrentes.

Le mouvement des « gilets jaunes », à l'origine contre la hausse des carburants et le manque de pouvoir d'achat, avait ainsi cristallisé en 2018 les mécontentements et mis en lumière des fractures sociales, culturelles et territoriales¹²⁷. Et le soutien important dont il a bénéficié pendant plusieurs mois dans l'opinion publique

¹¹⁶ <https://www.cert.ssi.gouv.fr/a-propos/>

¹¹⁷ <https://csirtsnetwork.eu/>

¹¹⁸ <https://www.cyberveille-sante.gouv.fr/actualites/france-lanssi-publie-un-panorama-de-la-cybermenace-2022-2023-01-27>

¹¹⁹ Pour plus de développements, voir supra note 62, chapitre 6 : « Un terrain de jeu mondial ».

¹²⁰

https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/Publications/201802_06-np-revue-cyber-public-v3.3-publication.pdf

¹²¹ Décret n° 2021-922 du 13 juillet 2021 portant création, auprès du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, d'un service à compétence nationale dénommé « service de vigilance et de protection contre les ingénieries numériques étrangères ».

¹²² <https://www.sgdsn.gouv.fr/notre-organisation/composantes/service-de-vigilance-et-protection-contre-les-ingerences-numeriques>

¹²³ <https://www.sgdsn.gouv.fr/publications/maj-19062023-rn-une-campagne-numerique-de-manipulation-de-linformation-complexe-et>

¹²⁴ <https://ijnet.org/fr/story/ce-quit-faut-savoir-sur-la-d%C3%A9sinformation-g%C3%A9n%C3%A9r%C3%A9e-par-ia>

¹²⁵ <https://www.unite.ai/fr/l%27IA-peut-lutter-contre-la-d%C3%A9sinformation-et-les-pr%C3%A9jug%C3%A9s-dans-les-actualit%C3%A9s/>

¹²⁶ [Défiance politique : le cas français - Le Monde.fr](https://www.lemonde.fr/defiance-politique-le-cas-francais)

¹²⁷ <https://www.institutmontaigne.org/expressions/les-gilets-jaunes-la-partie-emergée-de-la-crise-sociale-francaise>

a révélé le faible crédit accordé à la parole institutionnelle.

De même, en raison notamment de la faiblesse des corps intermédiaires, les réformes difficiles entraînent plus de blocages en France que dans la plupart des démocraties européennes, comme l'a illustré récemment encore, le mouvement contre la réforme des retraites en 2023¹²⁸. Il ne faut donc pas oublier que notre bien le plus précieux, la démocratie, reste vulnérable¹²⁹.

Les multiples signes de fatigue démocratique, de déceptions et de frustrations sur les promesses non tenues doivent par conséquent être pris au sérieux. Il est urgent de trouver les voies et moyens de l'approfondissement démocratique si l'on veut réussir les réformes indispensables pour faire face aux nouveaux défis.

La question de l'implication des citoyens et de la participation de la société civile dans les processus de décision est centrale. Certes, beaucoup a été fait pour développer les technologies civiques, mais cela n'a pas suffi à redonner confiance dans la politique. En 2022, une mission relative à la participation citoyenne, mandatée par le Premier ministre, a été jusqu'à proposer de structurer un champ autonome de la démocratie participative, comme il existe un champ de la démocratie sociale et d'ouvrir un « cycle délibératif national » afin d'associer participation citoyenne et délibération des corps intermédiaires¹³⁰.

En particulier, il est essentiel de faire preuve de pédagogie et d'écoute des citoyens pour mener à bien les multiples chantiers à engager pour faire face au changement climatique. La remise en cause inéluctable de nos modes de vie trop consommateurs en biens matériels et en énergies fossiles est un défi considérable pour les démocraties, au point même que des doutes s'expriment sur leur capacité à y faire face¹³¹.

¹²⁸ [Mouvement social contre la réforme des retraites en France de](#)

¹²⁹ Bruno Cautrès, « *Comment ne pas voir que la démocratie reste vulnérable ?* », Le Monde, Idées, 15/01/2024.

¹³⁰ <https://www.vie-publique.fr/rapport/283948-retablir-la-confiance-des-francais-dans-la-vie-democratique-bernasconi>

¹³¹

https://www.lemonde.fr/planete/article/2018/12/02/denis-meadows-la-democratie-a-echoue-a-traiter-le-probleme-environnemental_5391524_3244.html

¹³²

https://fr.wikipedia.org/wiki/Taxe_nationale_sur_les_v%C3%A9hicules_de_transport_de_marchandise

Les exemples abondent en effet de résistances spontanées des Français face aux mesures décidées au nom de la protection de l'environnement. L'échec en 2014 de la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandise à la suite du mouvement des « bonnets rouges » en a été une illustration saisissante¹³². De même, l'obligation introduite par la loi climat et résilience¹³³ pour toutes les villes de plus de 150 000 habitants d'instaurer des zones à faible émission (ZFE) d'ici le 31 décembre 2024¹³⁴, suscite de grandes inquiétudes chez les élus des territoires concernés qui craignent que cela alimente un sentiment d'injustice sociale¹³⁵. Face à cette crise à la fois écologique et sociale, France Stratégie suggère la mise en place d'une stratégie nationale de soutenabilité qui concilierait protection de l'environnement, justice sociale et croissance économique¹³⁶.

Enfin, à plus long terme, la question de l'éducation des citoyens sur tous ces enjeux est décisive. Le rôle de l'école est essentiel dans la transmission des valeurs et principes de la République et dans l'apprentissage des règles de la démocratie. Le parcours citoyen permet ainsi d'en aborder tous les aspects de façon pédagogique¹³⁷. Récemment, le Président de la République a évoqué la nécessité d'un « réarmement civique » allant jusqu'à plaider pour un uniforme à l'école, un service national universel ou encore le rétablissement de l'autorité face aux incivilités¹³⁸. C'est également l'école républicaine qui éduque les nouvelles générations aux enjeux du développement durable et de la transition écologique. Et l'éducation nationale est pleinement mobilisée dans la lutte contre le changement climatique et en faveur de la biodiversité¹³⁹.

¹³³ LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le ...

¹³⁴ <https://guichetcartegrise.com/blog/loi-climat-resilience-tout-savoir-sur-les-nouvelles-zfe-m>

¹³⁵ <https://www.largus.fr/actualite-automobile/zones-a-faible-emission-zfe-la-grogne-des-automobilistes-sorganise-10653400.html>

¹³⁶ <https://www.vie-publique.fr/en-bref/285071-reformer-l'action-publique-les-propositions-de-france-strategie>

¹³⁷ <https://eduscol.education.fr/1558/le-parcours-citoyen-de-l-eleve>

¹³⁸ Conférence de presse du Président de la République en date du 16 janvier 2024.

¹³⁹ <https://www.education.gouv.fr/une-ecole-engagee-pour-le-developpement-durable-et-la-transition-ecologique-12017>

Annexe

Rapport d'enquête n°1311 au nom de la commission d'enquête relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères – États, organisations, entreprises, groupes d'intérêts, personnes privées – visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français

Synthèse de la rapporteure, Mme Constance LE GRIP, députée

La commission d'enquête relative aux « ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères – États, organisations, entreprises, groupes d'intérêts, personnes privées – visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français » a été créée dans un contexte de vive polémique. Demandée par le groupe Rassemblement national au titre de son droit de tirage, un de ses objectifs affichés par ses initiateurs était de « purger » la question du prêt russe accordé au Front national en 2014 et celle des accusations de complaisance, voire plus, du Rassemblement national envers la Russie de Vladimir Poutine. Le champ particulièrement large de cette commission d'enquête a constitué un défi permanent pour la conduite de ses travaux : 44 auditions, 53 personnes auditionnées, 87 heures d'audition.

Il est à noter qu'une commission d'enquête parlementaire dispose de prérogatives et de moyens strictement, encadrés par le droit et limités par le principe de séparation des pouvoirs. De plus, compte tenu de la nature des sujets traités, et des responsabilités professionnelles de plusieurs personnes auditionnées, la commission d'enquête s'est vue à plusieurs reprises opposer le secret de l'instruction, le secret de l'enquête et le secret défense.

Un effort de définition et de caractérisation des ingérences étrangères

Qu'est-ce qu'une ingérence étrangère ? Il s'agit de l'immixtion d'un État dans les affaires intérieures d'un autre État. Elle présente un caractère malveillant, toxique, voire délictueux, car elle vise à déstabiliser, à saper la confiance dans les institutions d'un pays, à engendrer de la confusion entre le vrai et le faux, à servir les intérêts d'une puissance étrangère, pouvant même aller jusqu'à tenter de détruire une cible, par exemple le système démocratique d'un

État. C'est pourquoi elle ne doit pas être confondue avec les politiques d'influence.

Les ingérences étrangères peuvent emprunter plusieurs vecteurs comme les cyber-attaques, les manipulations de l'information, les atteintes au patrimoine scientifique et technique, l'utilisation du droit comme arme (*lawfare*), le recrutement d'anciens responsables politiques ou économiques, auxquels il faut ajouter une zone grise entre l'influence et l'ingérence, caractérisée par la recherche de la complaisance, de la connivence, voire de l'allégeance d'une partie des élites d'un pays.

Les ingérences peuvent être des actes d'une guerre hybride d'États qui nous sont hostiles

De toute évidence, la Russie constitue la principale menace pour les démocraties occidentales en termes d'ingérence. Ses activités hostiles s'inscrivent dans une logique de subversion et de déstabilisation. Elles reposent sur l'espionnage, la guerre informationnelle et les cyber-attaques. De plus, la Russie continue d'user d'un pouvoir d'attraction par convergence d'intérêts ou par recrutement intéressé.

La Chine représente l'autre grande menace pour les démocraties libérales en ce qui concerne les ingérences. Elle a de plus en plus recours à des manœuvres agressives et malveillantes pour atteindre ses objectifs, au point qu'on peut parler d'une « russianisation » de son attitude. Si les ingérences dont la République populaire de Chine est l'auteur sont surtout destinées à contrôler son image et ses ressortissants à l'étranger, l'espionnage et l'entrisme qu'elle pratique auprès de nos entreprises et de nos universités constituent un point d'attention majeur.

D'autres États cherchent à s'immiscer dans les affaires intérieures de la France, quoique à une moindre échelle actuellement que la Russie et la Chine. Il s'agit notamment de pays comme l'Iran, le Maroc, le Qatar ou encore la Turquie.

L'exposition de la France aux ingérences russes doit être soulignée

Une guerre informationnelle

La Russie conduit, dans notre pays, une campagne de désinformation de longue haleine. Cette stratégie d'ingérence héritée de l'époque soviétique a été réactualisée sous Vladimir Poutine en s'appuyant sur des médiateurs d'État (*RT France* et *Sputnik*) et sur les réseaux sociaux. Elle a eu pour but de produire un récit alternatif aux médias français afin de défendre et promouvoir les intérêts russes et de polariser notre société démocratique. Si l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine à partir de février 2022 a conduit à l'interdiction de ses

principaux relais médiatiques, d'autres se maintiennent grâce aux réseaux sociaux, ou apparaissent, comme par exemple le nouveau média dit « alternatif » *Omerta*.

Il faut noter également que la Russie a développé une stratégie spécifique de désinformation, particulièrement agressive, visant l'Afrique francophone afin d'y favoriser une rhétorique hostile à notre pays et à nos valeurs.

Les tentatives d'ingérence informationnelle russe dans les deux dernières campagnes présidentielles en France constituent des exemples flagrants de ces manœuvres de déstabilisation, notamment l'affaire des *Macron Leaks* en 2017.

La capture d'une partie de nos élites

Il faut s'inquiéter par exemple de la tendance d'anciens responsables publics, en particulier d'officiers à la retraite, à développer des discours reprenant les éléments de langage du Kremlin dans les médias. Il convient de mettre en place un cadre juridique qui permette de maintenir un devoir de discrétion et de renforcer le régime d'incompatibilités pour certains hauts responsables qui n'exercent plus leur activité.

La commission d'enquête a étudié les accointances entre une partie du personnel politique français et la Russie. Elle a relevé le rôle de cercles d'influence comme le Dialogue franco-russe, co-présidé par M. Thierry Mariani, ou l'Observatoire franco-russe, un *think tank* créé par le conseil économique de la chambre de commerce et d'industrie franco-russe, qui œuvrent comme des lobbies pro-Kremlin. Il faut ajouter à cela des parcours individuels qui relèvent, au mieux de la naïveté, au pire de la compromission. Il peut s'agir d'une adhésion au narratif russe et aux actions du pouvoir russe, notamment par l'utilisation du statut de parlementaire français ou européen à son bénéfice, ou de la reconversion au sein d'entreprises russes. À ce titre, il semble nécessaire d'engager une réflexion à propos de contrôles renforcés sur les nouvelles carrières professionnelles d'anciens responsables politiques.

Les liens du Rassemblement national avec la Russie constituent un cas particulier

Le Rassemblement national entretient bien des liens privilégiés avec le Kremlin, liens que n'ont pas les autres partis politiques français. Le soutien idéologique et la proximité affichée avec le régime de Vladimir Poutine sont indéniables. Ils sont fondés sur des convergences de vues et des intérêts communs qui se traduisent par des soutiens concrets comme le relais des positions internationales

des autorités russes, les déplacements d'élus RN en Russie, au Donbass ou en Crimée illégalement annexée, y compris en servant de caution à des consultations électorales non reconnues par la communauté internationale, ou des votes défavorables aux condamnations des violations du droit international par la Russie et aux sanctions internationales prononcées contre cet État.

Les emprunts russes contractés par l'ex-Front national ou par sa candidate ont été analysés par la commission d'enquête. Le prêt de 9,4 millions d'euros contracté en 2014 auprès de la *First Czech Russian Bank* (FCRB), alors contrôlée par un oligarque russe, a été finalement racheté par l'entreprise russe Aviazapchast à la suite de la faillite de la banque en 2016. Cette firme appartenant au complexe militaro-industriel en a rééchelonné le remboursement jusqu'en 2028. Cet « avantage certain et conséquent », selon une note de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), a bien constitué un traitement de faveur de la part des nouveaux créanciers russes, d'autant que l'emprunteur n'a pas apporté de garanties, comme le souligne également la CNCCFP.

La prévention des ingérences étrangères repose sur un cadre juridique pertinent mais incomplet

La répression des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation est, sur le plan pénal, le dispositif le plus ancien, pour prévenir les ingérences. Néanmoins, les atteintes à la probité – corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts – peuvent également être des vecteurs importants d'ingérences étrangères. Concernant la vie politique, les restrictions posées aux financements des partis et des campagnes électorales provenant de l'étranger assurent une certaine étanchéité face aux risques d'ingérence. Toutefois, ces limitations demeurent incomplètes et l'on peut s'interroger sur les capacités d'en assurer un contrôle vraiment approfondi.

Sur le plan économique, la prévention des ingérences passe par le recensement des activités sensibles, le contrôle des investissements étrangers, le blocage de la divulgation de données stratégiques et le développement d'outils pour se prémunir des risques d'instrumentalisation du droit à des fins de guerre commerciale.

Les espaces numériques constituent des points de vulnérabilité qui demeurent

La guerre informationnelle se joue d'abord sur les plateformes numériques, espaces peu régulés où la désinformation peut circuler de manière massive et virale grâce aux trolls, bots,

deep fake et autres techniques informatiques. La lutte des pouvoirs publics français et européens contre la diffusion artificielle ou automatisée de faits inexacts ou trompeurs a fait des progrès mais beaucoup reste à faire du côté des plateformes et en matière de politique de prévention et d'éducation.

L'affaire dite « *Story Killers* » révélée par le consortium de journalistes Forbidden Stories, impliquant notamment un présentateur de la chaîne BFM-TV, est révélatrice de l'apparition de nouveaux mercenaires de la désinformation et de la manipulation de l'information, apparition d'autant plus inquiétante que leurs services peuvent être loués par des États étrangers et que les médias français semblent vulnérables face à ce type d'ingérence.

Les cyber-attaques sont l'autre menace qui pèse sur les espaces numériques et leur ampleur devient considérable. Elles peuvent prendre la forme d'activités criminelles (rançongiciels, hameçonnage), d'espionnage ou encore de sabotage. Ces deux dernières formes sont en général le fait d'États. Les cyber-attaques ciblent aussi bien nos entreprises que nos administrations d'État, nos collectivités territoriales que nos hôpitaux, nos universités et institutions de recherche que nos médias.

Si la lutte contre les menaces transversales (dont font partie les ingérences et les menaces cyber) est bien appréhendée par nos services de renseignement et les agences qui leur viennent en appui, l'entrave des ingérences étrangères doit aussi reposer sur la société civile

La prévention et la répression des ingérences figurent parmi les enjeux prioritaires de la Stratégie nationale du renseignement de 2019. Elles reposent principalement sur l'action des services des ministères de l'intérieur, des armées et de l'économie et des finances.

L'action des pouvoirs publics doit être saluée, et tout particulièrement celle de nos services de renseignement. Elle traduit une prise de conscience salutaire bien que tardive de la part de nos plus hautes autorités, qui rompt avec une certaine naïveté, un aveuglement ou un déni de réalité. Toutefois, l'effort de contre-ingérence doit encore être diffusé à l'ensemble des acteurs publics ainsi que dans la société civile. L'entrave des tentatives de déstabilisation repose encore trop sur l'État en France.

Il faut donc, plus que jamais, sensibiliser les cibles potentielles des manœuvres d'ingérence, notamment l'ensemble des élus et le monde de l'université, de la recherche et des grandes écoles. Il apparaît également nécessaire de renforcer la transparence dans de nombreux domaines, non seulement pour mieux identifier

l'action des représentants d'intérêts, mais aussi afin de s'appuyer sur la société et ses lanceurs d'alerte, par exemple par le développement de techniques collaboratives de cybersécurité ou de renseignement de sources ouvertes.

De manière générale, c'est à l'ensemble de la société française qu'il revient d'ouvrir les yeux sur les réalités géopolitiques nouvelles auxquelles nos démocraties européennes sont confrontées, sur l'agressivité et la volonté de déstabilisation dont font preuve à notre égard des puissances autoritaires et inamicales, et sur la résistance collective qu'il nous faut leur opposer. La guerre hybride qui nous est faite, dont les ingérences sont l'expression la plus répandue, appelle de notre part un sursaut citoyen. Celui-ci doit se fonder sur la responsabilité, la transparence et l'engagement de toute la société.

La commission relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères – États, organisations, entreprises, groupes d'intérêts, personnes privées – visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français, est composée de : M. Jean-Philippe Tanguy, président ; Mme Constance Le Grip, rapporteure ; M. Pierre-Henri Dumont, M. Laurent Esquenet-Goxes, Mme Anne Genetet, M. Thomas Rudigoz, vice-présidents ; M. Jean-Pierre Cubertafo, Mme Stéphanie Kochert, M. Kevin Pfeffer, M. Vincent Seitlinger, secrétaires ; Mme Nadège Abomangoli ; M. Pieyre-Alexandre Anglade ; M. Julien Bayou ; M. Éric Bothorel ; M. Ian Boucard ; M. Philippe Brun ; Mme Clara Chassaniol ; Mme Mireille Clapot ; Mme Caroline Colombier ; M. Nicolas Dupont-Aignan ; M. Frank Giletti (à compter du 1er juin 2023) ; M. Bastien Lachaud ; Mme Héléne Laporte (jusqu'au 31 mai 2023) ; M. Thomas Ménagé ; Mme Anna Pic ; M. Thomas Portes ; M. Richard Ramos ; M. Aurélien Saintoul ; M. Charles Sitzenstuhl ; M. Stéphane Vojetta.

Le rapport dans son intégralité :

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/ceingeren/l16b1311-t1_rapport-enquete#