

*Atelier 4 – Ordres constitutionnel, international et européen*

## L'État de droit dans le rapport de force : l'assise constitutionnelle des stratégies nucléaires

La stratégie nucléaire a besoin de s'appuyer sur le droit constitutionnel. Celui-ci lui apporte un fondement juridique d'autant que l'arme nucléaire, par son usage, met en jeu la survie et l'existence de l'Etat vis-à-vis des autres acteurs de la communauté internationale. Deux exemples en 2022 illustrent cet axiome. Trois jours après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la Biélorussie a mis fin à son statut de zone non-nucléaire par un amendement constitutionnel. Ce fait juridique, motivé par l'extension du parapluie nucléaire russe, s'entend pour l'Etat biélorusse comme un acte licite de souveraineté bien que portant des conséquences juridiques sur les traités internationaux relatifs à l'armement nucléaire. L'évolution du droit international reste tributaire des États lesquels, dans l'exercice de leur souveraineté, s'appuient sur le droit constitutionnel au fil des conjonctures relatives à leurs intérêts régaliens. Dans le même cas de figure de l'extension d'un bouclier nucléaire, la France a inscrit sa sécurité dans un cadre européen avec l'intention de lier son sort à celui de ses voisins, sur fond d'autonomie stratégique européenne, comme l'a rappelé le discours de Toulon du Président Macron du 9 novembre 2022. Toutefois, un partage de la dissuasion nucléaire aux alliés européens serait-il compatible avec la doctrine d'emploi de l'arme nucléaire jusqu'alors limité à la défense des intérêts vitaux. La légitimité de cette stratégie d'europaniser les intérêts vitaux peut, là encore, s'appuyer sur le droit constitutionnel pour résoudre cette ambiguïté.

Le droit constitutionnel est ainsi sollicité dès que l'arme nucléaire est mobilisée. **Pour autant, le débat théorique minimise l'assise juridique, souvent constitutionnelle, sur laquelle les Etats s'appuient pour réaliser leur stratégie nucléaire.** A la lumière du droit constitutionnel, l'étude proposée portera sur la révision constitutionnelle et le nouveau statut nucléaire de la Biélorussie (I), ainsi que sur la proposition d'extension européenne de la dissuasion nucléaire française à l'appui de la Constitution (II) afin d'illustrer l'assise juridique sur laquelle les États s'appuient dans leurs rapports de force, même nucléaires.

### ***I. L'extension du bouclier nucléaire russe avalisé par le droit constitutionnel biélorusse***

Jusqu'alors distinguée comme une zone neutre et non-nucléaire, la Biélorussie a changé sa constitution pour devenir un État pouvant accueillir des armes nucléaires. Le référendum du 27

février 2022 a approuvé à plus de 65% les amendements constitutionnels proposés<sup>1</sup>, actant ainsi la fin du statut antérieur du territoire biélorusse. L'article 18 exclut l'agression militaire depuis le territoire biélorusse, ce qui ne lui interdit pas d'autoriser un déploiement d'armes nucléaires alliées dans le cadre d'un accord avec la Russie, effectif en février 2023. Néanmoins, il importe de mesurer l'impact de ce changement constitutionnel sur le plan du droit international public. De prime abord, ce choix de nucléarisation semble correspondre à un acte licite de souveraineté (1) lequel, après examen, comporte des conséquences juridiques sur les traités internationaux relatifs à l'armement nucléaire en général (2).

### *1) Le référendum du 27 février 2022 et la révision constitutionnelle du statut de nucléarité*

Alors que sa constitution de 1996 précisait à l'article 18 que la république biélorusse s'affirmait comme un territoire libre d'armement nucléaire, avec un statut neutre sur la question<sup>2</sup>, le référendum du 27 février 2022 a modifié à rebours la constitution biélorusse sur deux points importants : d'une part, il supprime les clauses restrictives relatives au statut « non-nucléaire » ; d'autre part, il met fin à la neutralité de cet État dans ses relations internationales. Toutefois, Minsk continue de respecter une distinction dont il convient d'apprécier la valeur juridique, à savoir la différence entre les puissances nucléaires et les puissances dépourvues d'armes propres, mais accueillant des armes nucléaires sur leur sol. Par son statut objectif basé sur un acte unilatéral et s'imposant en dehors de toute référence au Traité de Non-Prolifération (TNP), la Biélorussie ne saurait pour autant être considérée comme un négateur de la légalité internationale au simple fait que son droit constitutionnel se considère à l'article 7 supérieur aux normes promues par cette dernière<sup>3</sup>. A l'inverse de la Mongolie, qui avait adopté en 1992 le statut d'« État exempt d'armes nucléaires » (EEAN) reconnu par l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>4</sup>, la Biélorussie, tout en restant dépourvue d'armes nucléaires détenues en propre, met à disposition ses infrastructures pour servir une dissuasion nucléaire collective en s'appuyant sur sa constitution. D'un point de vue

---

<sup>1</sup> Le préambule et 85 articles ont été révisés, 11 nouveaux articles ont été introduits, deux articles ont été exclus. Le chapitre 3 « Congrès du peuple biélorusse » a été ajouté. Les agences de presse russes ont cité la commission électorale centrale de Biélorussie, qui a déclaré que 65,2 % des participants avaient voté en faveur du texte.

<sup>2</sup> L'article 18 de la Constitution de Biélorussie de 1996 précisait que « *La République de Biélorussie s'engage à faire de son territoire un État neutre et exempt d'armes nucléaires* ». Cette phrase a été supprimée dans la Constitution de 2022. Consultée le 24 mai 2023 sur le site gouvernemental : <https://president.gov.by/ru/gosudarstvo/constitution>

<sup>3</sup> Article 7 de la Constitution biélorusse de 2022 : « La Constitution a la force juridique la plus élevée et un effet direct sur tout le territoire de la République du Bélarus. D'autres actes juridiques sont promulgués sur la base et conformément à la Constitution ». A considérer avec l'article 8 : « La République du Bélarus reconnaît la priorité des principes universellement reconnus du droit international et veille à ce que la législation les respecte [...]. Il n'est pas permis de conclure des traités internationaux contraires à la Constitution ».

<sup>4</sup> Résolution 55/33S intitulée « Sécurité internationale et statut d'État exempt d'armes nucléaires de la Mongolie », 20 novembre 2000.

sylogistique, la dissuasion nucléaire étant licite<sup>5</sup>, l'accueil conventionnel d'armes nucléaires par un État non-signataire du Traité d'Interdiction des Armes Nucléaires (TIAN) ne saurait valablement faire l'objet de contestations. L'Allemagne et la Turquie, États non dotés, accueillent ainsi des bombes nucléaires américaines sur leur sol dans le cadre de l'alliance militaire otanienne. Bien plus, le fondement constitutionnel rappelle ici l'approche résolument volontariste du droit international, à savoir qu'« il n'existe pas [...] de règles, autres que celles que l'État intéressé peut accepter, par traité ou autrement, imposant la limitation du niveau d'armement d'un État souverain, ce principe étant valable pour tous les États sans distinction<sup>6</sup> ». Cependant, la modification constitutionnelle permettant le déploiement d'armes nucléaires russes sur le territoire biélorusse<sup>7</sup> est tout sauf anodine : à travers cet exemple<sup>8</sup>, la doctrine internationaliste relative au droit de la sécurité et le désarmement mesure à quel point il est délicat de prendre des positions juridiques fermes sur le nucléaire de défense, avec certaines conséquences sur les traités internationaux.

## *2) Les conséquences juridiques de la nucléarité étatique sur les traités internationaux*

En droit international, si le retrait unilatéral des traités est admis pour les États, il l'est sous la double condition d'une notification des autres parties avec un préavis limité et une motivation précisant l'apparition d'évènements extraordinaires touchant à l'objet même du traité, et mettant en péril les intérêts de l'État concerné. La convention internationale reste également soumise au respect de la Constitution biélorusse en cas de désaccord<sup>9</sup>.

Du fait que nulle zone d'exclusion de l'arme nucléaire ne soit établie en Europe, c'est surtout le risque de violation du TNP dont il faut faire état. L'effectivité de ce dernier ne saurait en effet être

---

<sup>5</sup> CIJ, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis, 8 juillet 1996, Rec. 226, par. 73.

<sup>6</sup> CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, arrêt, Rec. 135, 27 juin 1986.

<sup>7</sup> Parmi les amendements à la Constitution biélorusse, l'un deux propose une nouvelle rédaction de l'article 18 en ces termes : « La République de Biélorussie exclut depuis son territoire toute agression militaire contre d'autres États ». En outre, s'agissant du Parlement, le texte précise que, dorénavant, et « sur proposition du président », il pourra avoir à prendre une « décision sur la possibilité d'envoyer des militaires, des employés d'organisations paramilitaires » à l'extérieur de la Biélorussie pour « participer à la garantie de la sécurité collective et aux activités de maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Voir : <http://www.opex360.com/2022/02/07/la-bielorussie-modifie-sa-constitution-pour-autoriser-le-deploiement-darmes-nucleaires-russes-sur-son-sol/>

<sup>8</sup> Fin 1991 avec l'éclatement de l'URSS, quatre anciennes républiques soviétiques avaient sur leur sol des armes nucléaires stratégiques : la Biélorussie, le Kazakhstan, la Russie et l'Ukraine. Aussi, le mémorandum de Budapest, impliquant respectivement par la Biélorussie, le Kazakhstan et l'Ukraine ainsi que par les États-Unis, le Royaume-Uni et la Russie, accordait des garanties d'intégrité territoriale et de sécurité à chacune de ces trois anciennes Républiques socialistes soviétiques en échange de leur ratification du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), et au retour des armements nucléaires à la Russie afin d'éviter une prolifération de ces armes. La déclaration conjointe du 21 décembre stipule que « pour assurer la sécurité et la stabilité stratégique internationale, on maintiendra un commandement unique des forces militaires stratégiques, ainsi qu'un contrôle unique des armes nucléaires ». Quelques jours plus tard, l'accord de Minsk du 30 décembre 1991 prévoit un transfert des armes nucléaires tactiques vers la Russie dans un délai de 6 mois. Cette opération est finalement achevée le 6 mai 1992.

<sup>9</sup> Article 8 de la Constitution biélorusse.

remise en cause par la nucléarité nouvelle de la Biélorussie. Sur le plan strict du droit conventionnel, la nucléarisation biélorusse ne viole aucunement ledit Traité aux termes duquel « *tout État non doté d'armes nucléaires qui est Partie au traité s'engage (...) à ne fabriquer ou acquérir de quelque [...] manière des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs*<sup>10</sup> ». Si le TNP comporte une interdiction de prolifération horizontale *expressis verbis* acceptée par les États non dotés d'armes nucléaires, il n'interdit pas l'entrepôt de ce type d'armement sous couvert d'une alliance militaire, pour peu que le commandement des forces stratégiques reste dévolu à la puissance nucléaire officiellement reconnue par le TNP, et responsable des armes délocalisées<sup>11</sup>. A cet égard, le fait que la nucléarité d'un État non doté n'augmente pas le nombre d'États disposant souverainement de l'arme nucléaire amène à constater que les dispositions de l'article IX § 3 sont respectées dans les clauses finales dudit Traité.

Au strict regard du droit conventionnel applicable, la Biélorussie peut donc accueillir des armes nucléaires dans le cadre d'une assistance militaire, en se fondant sur le droit naturel de légitime défense<sup>12</sup>. Mais cette nucléarisation constitutionnelle n'institue pas un précédent révélateur d'une future norme, au sens où il s'agit d'un acte unilatéral doté d'effets juridiques contraignants, lesquels s'inscrivent dans la pratique théorisée dite de la « juristratégie ». Approche juridico-stratégique développée par Henri Pac<sup>13</sup>, la juristratégie se caractérise par « la mise en ordre, positive, systématique, à partir des techniques du droit international, de l'édifice stratégique<sup>14</sup> » recherchée par l'État dans sa politique de puissance. La Russie, en étendant son bouclier nucléaire au territoire biélorusse, assouvit ses ambitions régionales en dissuadant, par la présence de ses armes nucléaires, des puissances extérieures d'intervenir<sup>15</sup> dans une zone donnée<sup>16</sup> tout en s'appuyant sur le droit constitutionnel<sup>17</sup>. Cette caution juridique est nécessaire pour l'Etat concerné afin de lui procurer une

---

<sup>10</sup> Article II du TNP.

<sup>11</sup> A titre d'exemple, « au sein de l'OTAN, il existe ainsi un *nuclear sharing agreement* qui permet aux États-Unis de déployer des bombardiers équipés d'armes nucléaires dans certains pays européens de l'Otan sans violer, selon l'interprétation des pays occidentaux, le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires », citation d'Héloïse Fayet interviewée par Mayeul Aldebert, *Le Figaro*, « Ukraine : comment la Russie pourrait déployer un arsenal nucléaire en Biélorussie », 20 février 2022.

<sup>12</sup> Le cadre juridique conséquent renvoie à celui de la Communauté des États Indépendants (CEI) établi en décembre 1991 lors du sommet d'Alma-Ata. Conclu à l'époque entre les quatre puissances nucléaires potentielles (la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie et le Kazakhstan), cet accord instaurait un commandement unique russe des forces nucléaires stratégiques lesquelles se dévouaient aux missions de sécurité commune et de maintien de la paix. A partir de 1993, le commandement militaire commun de la CEI est aboli. En 2002, à l'occasion des réformes de la CEI déclinante, la création de l'OTSC se conçoit comme une forme de contrepoids nucléaire à l'Alliance atlantique, v. David Teurtrie, « L'OTSC : une réaffirmation du leadership russe en Eurasie post-soviétique ? », *Revue Défense Nationale*, n°802, 2017/7, pp. 153-160.

<sup>13</sup> Au travers de ses ouvrages *Droit et politiques nucléaires*, PUF, 1994 et *Le droit de la défense nucléaire*, Que Sais-Je ?, 1989.

<sup>14</sup> Henri Pac, *Défense et sécurité européenne*, Eyrolles, Paris, 1991, p.

<sup>15</sup> Marisol Touraine, « Le facteur nucléaire après la guerre froide », *Politique étrangère*, n°2, 1992, p. 400.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Article 9 de la Constitution biélorusse : « Le territoire de la République de Biélorussie est une condition naturelle pour l'existence et la limite spatiale de l'autodétermination du peuple, la base de son bien-être et de la souveraineté de la République de Biélorussie. Le territoire de la Biélorussie est uni et inaliénable ».

assise légale et éviter d'éventuels contentieux internationaux. Cette perspective correspond à l'une des brèches entrouvertes par l'avis rendu en 1996 par la Cour Internationale de Justice sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires<sup>18</sup> : la Cour ayant rejeté « par un raisonnement *a contrario* l'illégalité *per se* intrinsèque de la menace ou de l'emploi de l'arme nucléaire<sup>19</sup> », il en découle que la dissuasion nucléaire, en droit international, « n'est pas en soi une menace contraire au droit de la paix et de la sécurité » compte tenu du fait que « la Cour l'a banalisée dans le cadre de la légitime défense<sup>20</sup> ». Confronter les différentes branches du droit suscite un rapport de force récurrent, comme l'atteste la tentative française de partage de sa dissuasion nucléaire aux alliés européens.

## ***II. Les bases constitutionnelles du partage de la dissuasion nucléaire française***

Répété lors du discours de Toulon de 2022, le président Macron avait déjà souligné durant son discours de l'École de Guerre du 7 février 2020 que la dissuasion nucléaire reposait sur le droit public, international comme interne. Or, en France, la norme supérieure qu'est la Constitution établit l'organisation des pouvoirs publics dont la défense, première raison d'être de l'Etat<sup>21</sup>, est assurée par l'arme nucléaire. Assurance-vie de la Nation<sup>22</sup>, celle-ci est présentée comme la protection ultime des intérêts vitaux. La convergence entre la dissuasion nucléaire et la Constitution française réside donc dans cet enjeu des intérêts vitaux de la Nation, termes effectifs et consensuels dans la sphère publique. Les intérêts vitaux semblent a priori bénéficier d'une essence constitutionnelle à même de servir la stratégie nucléaire de l'Etat (1), tout en contenant une capacité d'adaptabilité stratégique comme l'illustre la proposition d'élargissement du parapluie nucléaire français aux alliés européens (2).

### *1) Définir les intérêts vitaux au travers de la Constitution*

La Constitution du 4 octobre 1958 pose les bases d'une organisation structurée et délimite la responsabilité des organes concernés, mais ignore la notion d'intérêt vital, expression qui n'apparaît

---

<sup>18</sup> C.I.J., *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, Rec. 1996, p. 226.

<sup>19</sup> Florent Baude, « La licéité des récents essais nucléaires indiens et pakistanais », *Droit et Défense*, 2000/1, p.24.

<sup>20</sup> Vincent Coussirat-Coustère, « Armes nucléaires et droit international. A propos des avis consultatifs du 8 juillet 1996 de la Cour internationale de Justice », *Annuaire français de droit international*, 1996, p. 349.

<sup>21</sup> Charles de Gaulle, deuxième discours de Bayeux, 1952 : « La défense ! C'est la première raison d'être de l'État. Il n'y peut manquer sans se détruire lui-même ». Voir également l'avant-propos de Michel Debré dans le premier Livre Blanc : « Politiquement, la défense contribue à protéger l'indépendance de la nation. Psychologiquement, elle donne au pays la garantie qu'il bénéficiera de son ardeur créative. Moralement, elle se porte fort de la liberté de la France et des Français. Ce premier objectif, fondamental, exprime l'identité nationale de façon très concrète. Il suppose l'adhésion et requiert le service de chacun. En second lieu, il s'agit de participer à la défense autour de l'Europe, particulièrement en Méditerranée, ce deuxième objectif dépend largement du premier ».

<sup>22</sup> Dominique Mongin, « La dissuasion nucléaire a-t-elle encore un avenir ? », *Esprit*, 2018, n°7-8, p. 191.

qu'incidemment à l'article 72 à propos des collectivités territoriales<sup>23</sup>. Définition somme toute générique, le concept des intérêts vitaux peut être néanmoins identifié et énuméré au travers des articles de la Constitution. Les premières caractéristiques de l'article 1 renvoient aux principes d'une République indivisible, laïque, démocratique, sociale et égalitaire. Les articles 2 et 3 définissent les biens qui peuvent être considérés comme des intérêts essentiels de la Nation – la langue, la démocratie avec le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple, l'égalité politique – ainsi que l'expression pluraliste avec l'article 4.

A la suite, le régime présidentiel de la V<sup>e</sup> République s'appuie sur l'article 5 de la Constitution permettant de justifier la responsabilité suprême du Président de la République<sup>24</sup> d'apprécier en permanence la nature des intérêts vitaux de la Nation comme les atteintes qui pourraient y être portées<sup>25</sup>. Ayant la charge du « fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat », et de la garantie de « l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités », le Président avec l'article 15 est le chef des Armées, à qui revient la décision d'emploi de l'arme nucléaire s'il estime que les intérêts vitaux sont menacés.

L'article 16 énumère les intérêts dont la menace, grave et immédiate, requière les pleins pouvoirs présidentiels<sup>26</sup>, à savoir quand sont menacées « les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux [...] et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu ». Vitaux, ces intérêts doivent être restaurés dans le but d' « assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission ». Au-delà du Président et du Conseil Constitutionnel, l'article 20 distingue le gouvernement, l'administration et l'armée comme autant d'institutions républicaines organisant la vie de la Nation. De plus, le singulier partage qu'établissent les articles 34 et 37 entre la loi et le règlement, purement taxinomique, ne fait en rien référence aux intérêts vitaux si ce n'est au travers des lois de programmation qui déterminent les objectifs de l'action de l'Etat. Si l'article 35 consacre le droit de se défendre par la déclaration de guerre, la Constitution interdit à l'article 40 les propositions et amendements des parlementaires dont l'adoption aurait « pour conséquence [...] une diminution des ressources publiques » - les intérêts vitaux ne pouvant être

---

<sup>23</sup> Article 72 de la Constitution : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

<sup>24</sup> L'article 5 de la Constitution présente le Président de la République comme le « garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire ». Il est par conséquent le « chef des armées » et préside les conseils et comités supérieurs de la défense (article 15). Il nomme également aux « emplois militaires » (article 13) et dispose d'un état-major particulier composé de fonctionnaires et d'officiers généraux et supérieurs.

<sup>25</sup> *Livre blanc sur la défense*, 2013, p. 75, rappelant que l'exercice de la dissuasion nucléaire est de la responsabilité du Président de la République.

<sup>26</sup> Les mesures issues de ces pouvoirs exceptionnels demeurent temporaires et font l'objet d'un contrôle de saisine après 30 jours et d'un contrôle de plein droit après 60 jours, l'article 27 de la Constitution rappelant pour sa part que « tout mandat impératif est nul ».

divisibles. Enfin, comme en rappel des articles 1, 5 et 16, l'article 89 de la Constitution relatif à sa révision stipule que cette dernière ne peut être « engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité territoriale » tant cet intérêt vital demeure peut-être le plus conséquent, avant d'appuyer au dernier aliéna sur la forme immuable du Gouvernement, républicaine<sup>27</sup>.

Ainsi, plus que les objectifs constitutionnels<sup>28</sup> et les principes fondamentaux de la République<sup>29</sup>, les intérêts vitaux semblent relever de la catégorie des principes de valeur constitutionnelle. Sans nécessairement créer une norme mais simplement une qualification qui serve à regrouper sous le même ensemble des normes diverses au régime juridique commun, chaque intérêt vital trouve son fondement dans le texte constitutionnel<sup>30</sup>. A titre d'exemple, l'intérêt vital de défendre les institutions de la République et d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels s'assimile au principe de continuité de l'État et du service public<sup>31</sup>, confirmant leur juridicité. La normativité des principes de valeur constitutionnelle ne se réduit pas à leur déclaration d'existence mais se déploie aussi dans leur fonction d'obligation de mise en œuvre : le président, garant du fonctionnement régulier des pouvoirs publics, de la continuité de l'État, de l'intégrité du territoire et de l'indépendance nationale, se verrait, par l'article 68 de la Constitution « en cas de manquement à ses devoirs », destitué par la Haute Cour. Les parlementaires sanctionneraient le non-respect de ces principes, et cette normativité - au sens d'aptitude à déterminer les conduites humaines - est liée au fait que ces intérêts vitaux constituent des conditions d'effectivité des droits et libertés constitutionnels, bénéficiant de leur portée normative.

La généralité des intérêts vitaux est également liée au caractère implicite de la grande majorité d'entre eux. A travers ce caractère général, c'est leur condition d'effectivité qui explique la généralité de leur détermination, permettant aux droits fondamentaux constitutionnels de bénéficier d'effets positifs par les obligations qu'ils font peser à la charge des pouvoirs publics. En conséquence, les intérêts vitaux de valeur constitutionnelle trouvent une certaine unité dans l'ambiguïté de leur détermination, mais surtout dans leur nature téléologique, appuyant leur utilité stratégique. Gardien de la V<sup>e</sup> République, le Conseil Constitutionnel a la charge de définir ces principes et, se faisant, leur

---

<sup>27</sup> Le bloc de constitutionnalité recèle nombre de principes substantiels auxquels on ne saurait, sans sourciller, admettre que le constituant pût renoncer. On pense ici bien sûr, au premier chef, aux principes énoncés par la Déclaration de 1789 et le Préambule de 1946, ainsi qu'à certaines dispositions de la Constitution de 1958, tels les articles 66 sur l'autorité judiciaire et 66-1 sur la peine de mort. Il ne fait guère de doute qu'il ne s'agit pas des règles et principes auxquels le Conseil constitutionnel a prioritairement songé lorsqu'il fait mention de l'identité constitutionnelle de la France.

<sup>28</sup> Pierre de Montalivet, « Les objectifs de valeur constitutionnelle », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°20, juin 2006.

<sup>29</sup> Bien que les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » n'aient pas été précisément énoncés par les rédacteurs de la Constitution de 1946, le Conseil constitutionnel s'est fondé sur cette notion pour définir dans sa jurisprudence un certain nombre de principes à valeur constitutionnelle tirés des grandes lois adoptées par le Parlement sous la III<sup>e</sup> République.

<sup>30</sup> Dans le Bloc de Constitutionnalité, le Préambule de la Charte de l'Environnement intègre l'objectif de « la préservation de l'environnement [qui] doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ».

<sup>31</sup> Décision n°79-105 DC du 25 juillet 1979 sur la loi modifiant les dispositions de la loi n°74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail.

donne une valeur constitutionnelle. Toutefois, le caractère discrétionnaire de ce pouvoir peut amener le Conseil Constitutionnel à effectuer un contrôle portant principalement sur l'erreur manifeste d'appréciation des intérêts vitaux. Entre autres, en inscrivant la transparence au cœur des enjeux liés à la souveraineté, en particulier dans le domaine nucléaire, le Conseil Constitutionnel a rappelé à cet égard que « le secret de la défense nationale participe de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation [...] au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation et l'intégrité du territoire<sup>32</sup> ». Or, si les intérêts vitaux précisent l'identité constitutionnelle de la France, « la définition de [ceux-ci] ne saurait être limitée à la seule échelle nationale, parce que la France ne conçoit pas sa stratégie de défense de manière isolée, même dans le domaine nucléaire<sup>33</sup> », ce qui pose la question de leur dimension européenne.

## *2) Européaniser les intérêts vitaux français : la Constitution et le Traité de l'Union Européenne*

Dans son discours de Toulon du 9 novembre 2022, Emmanuel Macron a rappelé que les « intérêts vitaux de la France ont une dimension européenne ». Si la France a plusieurs fois proposé un débat à ses partenaires européens sans fixer les conditions d'émergence d'une dissuasion européenne, c'est qu'elle n'a pas limité à la seule échelle nationale<sup>34</sup> ses propres intérêts vitaux et leur a conféré une dimension européenne dès l'origine. Cette échelle européenne des intérêts vitaux trouve son fondement juridique dans les articles 88-1 à 7 de la Constitution.

La norme suprême établit à l'article 88-1 que « la République participe à l'Union européenne constituée d'Etats [...] en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » impliquant une politique étrangère et de sécurité commune. Et l'application de cet article équivaut à obliger la France à passer de l'organisation d'une dissuasion nationale à la discrétion du chef de l'Etat à une dissuasion couvrant les intérêts du continent européen, dont les partenaires ont pourtant affiché publiquement une position communautaire de rejet de l'arme nucléaire. Or, l'article 88-1 a une portée générale et la participation de la France aux institutions européennes amène l'exercice en commun de certaines compétences pour lesquelles le principe de la souveraineté nationale à l'article 3 entrerait en conflit alors que la seule base juridique de limitation de souveraineté se trouve dans le Préambule de 1946 selon lequel « sous réserve de

---

<sup>32</sup> Décision n°2011-192 QPC du 10 novembre 2011, *Mme Ekaterina B., épouse D. et autres* relative au Secret Défense.

<sup>33</sup> François Hollande, *Discours sur la dissuasion nucléaire - Déplacement auprès des forces aériennes stratégiques*, Istres, le 11 février 2015.

<sup>34</sup> Pour le Général De Gaulle, les intérêts vitaux nationaux ne se limitent pas au territoire national, expliquant en privé : « Mais [la Force de Frappe française] les protégera automatiquement ! Beaucoup mieux que la force américaine ! Pour la simple raison que nous sommes Européens, alors que les Américains ne le sont pas. L'intérêt des Américains à ne pas laisser détruire l'Europe est infime par rapport au nôtre. Nous, si l'Europe est envahie, nous sommes foutus », rapporté par Alain Peyrefitte, *op cit*, p.653.



réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaire à l'organisation et à la défense de la paix ». Si, au travers de l'article 88-1, le constituant a « consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international<sup>35</sup> », il consacre implicitement un ordre juridique communautaire permis par la Constitution et distinct du droit international public<sup>36</sup> que l'on pourrait comparer à celui des collectivités territoriales aux articles 72 et 72-1 à 72-4. De fait, la participation de la France à l'Union européenne expose ses intérêts vitaux en accord avec les dispositions de sa Constitution ; et du fait de la transposition en droit interne d'une directive communautaire, le Conseil Constitutionnel veille au respect du principe selon lequel « la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti<sup>37</sup> ».

De plus, l'article 12 du Traité de l'Union Européenne (TUE) prévoit un contrôle de subsidiarité de la part des parlements nationaux pour œuvrer à la transposition du droit communautaire en droit interne, « en veillant au principe de subsidiarité conformément aux procédures prévues par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ». La définition du principe de subsidiarité se trouve à l'article 5, paragraphe 3, du TUE : « en vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les Etats membres ». Or, l'article 55 de la Constitution établit la réciprocité des traités lesquels ont une autorité « sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ». Il serait paradoxal qu'une norme internationale qui ne serait pas respectée par ses cosignataires puisse néanmoins prévaloir sur la loi française, c'est pourquoi la valeur juridique d'un traité est subordonnée à son application par l'autre partie. Le droit communautaire n'échappe pas à la réciprocité<sup>38</sup>, et l'Union européenne ne disposant pas de force armée ou de dissuasion nucléaire permettant la défense des intérêts vitaux de ses membres, la France peut suppléer et pourvoir aux objectifs de l'action envisagée, conformément au principe de subsidiarité de l'article 12 du TUE, en conférant une dimension européenne à son arsenal nucléaire.

---

<sup>35</sup> Décision n°2004-505 DC du 19 novembre 2004. Selon le juge constitutionnel, « le considérant de principe utilisé dans cette jurisprudence n'introduit une « réserve de constitutionnalité » à l'égard du fond des dispositions législatives nationales tirant les conséquences nécessaires d'une directive communautaire que si celle-ci contredit des dispositions non seulement expresses de la Constitution française, mais spécifiques à cette dernière », cf. « Commentaire de la décision n°2004-505 DC du 19 novembre 2004 », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, Cahier n° 18.

<sup>36</sup> *Ibid*, « sans incidence sur l'existence de la Constitution française et sa place au sommet de l'ordre juridique interne [...] le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international ».

<sup>37</sup> Décision n°2006-543 DC du 30 novembre 2006.

<sup>38</sup> Le Conseil d'Etat estime que « la suprématie conférée (par l'article 55) aux engagements internationaux ne saurait s'imposer, dans l'ordre interne, aux principes et dispositions à valeur constitutionnelle ». Cf. CE, 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*.

Enfin, dans le cadre du TUE furent souscrits des engagements contraignants qui incarnent la solidarité de droit et de fait européenne. Ainsi, au titre de l'article 42.7 du TUE, « au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations Unies<sup>39</sup> ». Au-delà de ces engagements, cette réalité politique implique qu'une agression extérieure contre l'intégrité ou la cohésion européenne affecterait gravement nos intérêts vitaux par une menace aux frontières et déclencherait une riposte frontale ou larvée. Or, la convergence des menaces sur l'Europe révèle un nombre croissant d'intérêts européens fondamentalement partagés<sup>40</sup> que « le décideur français préfère [remplacer] par des obligations qu'il prétend remplir au nom de valeurs qu'il affirme défendre<sup>41</sup> », considérant que les intérêts vitaux se sont extraterritorialisés. Ceux-ci, loin d'être des idéaux, fournissent de fait un argument concret dû à une politique de puissance au service de la Nation.

## Conclusion

Au travers des exemples de la Biélorussie vis-à-vis de la Russie, et de la France envers l'Union européenne, les stratégies nucléaires nécessitent de s'appuyer sur le droit constitutionnel des États respectifs afin de bénéficier d'un appui juridique dans la mise en œuvre desdites politiques, ceci afin de contrer d'éventuelles contestations internationales. Cette nécessité, par-delà l'instrumentalisation constatée du droit à des fins politiques, consacre l'importance de ce dernier dans la structure des relations internationales, couplant les ordres constitutionnel, international et européen. Néanmoins, leurs interactions battent en brèche un nombre conséquent d'acquis et de convictions juridiques, internationales comme internes : la nucléarité de la Biélorussie proclamée par la voie constitutionnelle semble contredire la *communis opinio juris*, à savoir la tendance vers un désarmement général illustré par le Traité d'Interdiction des Armes Nucléaires (TIAN) ; et dimensionner l'arsenal nucléaire français à l'échelle européenne requiert l'application des dispositions de la Constitution, à savoir l'article 34 avec une loi de programmation militaire dont le financement, contraint par l'article 40, engendrera d'importantes conséquences politiques. En tout état de cause, la Constitution figure l'État de droit dans le rapport de force nucléaire.

---

<sup>39</sup> Au lendemain des attentats du 13 novembre 2015, la France a invoqué l'article 42.7 TUE pour la première fois de l'histoire de l'Union européenne.

<sup>40</sup> Barthélemy Courmont, « Doctrine nucléaire française : questions en suspens », *Revue internationale et stratégique*, 2007, n°65, p. 85 : « les interactions au niveau européen, et sur la nécessité de prendre en considération le fait que le territoire national ne doit pas constituer le cadre géographique des intérêts vitaux, qui s'étendent au-delà des frontières (une attaque contre Berlin ou la Ruhr aurait des effets plus importants pour la France que la destruction de quelques villes françaises de moindre importance) ».

<sup>41</sup> *Ibid.*

**Résumé :**

Les stratégies nucléaires s'appuient sur le droit constitutionnel des Etats concernés afin de bénéficier d'un appui juridique dans leurs manœuvres en cas de contestations internationales. Deux exemples l'attestent en 2022, à savoir la fin du statut neutre et non-nucléaire de la Biélorussie par la voie constitutionnelle en vue du pré-positionnement des missiles nucléaires russes sur son territoire, et le discours français d'extension de son parapluie nucléaire aux alliés européens dont le fondement juridique nécessite de concilier doctrine stratégique et droit constitutionnel.

**Plan détaillé :**

***I. L'extension du bouclier nucléaire russe avalisé par le droit constitutionnel biélorusse***

- 1) Le référendum du 27 février 2022 et la révision constitutionnelle du statut de nucléarité*
- 2) Les conséquences juridiques de la nucléarité étatique sur les traités internationaux*

***II. Les bases constitutionnelles du partage de la dissuasion nucléaire française***

- 1) Définir les intérêts vitaux au travers de la Constitution*
- 2) Européaniser les intérêts vitaux français : la Constitution et le Traité de l'Union Européenne*