



Université
de Lille

Mémoire de recherche

Master mention Droit public parcours Droit public général –

Contentieux publics

Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales | Université de Lille

Année universitaire 2022-2023

L'adaptation du droit constitutionnel des collectivités territoriales aux aspirations indépendantistes : Etude comparée de la Catalogne et de la Nouvelle-Calédonie

Auteur : LAMPIN Romain

Directeur du mémoire :

Pr DEROSIER Jean-Philippe

Table des matières

Introduction : Les conditions du droit constitutionnel général des collectivités territoriales en France et en Espagne	3
Partie 1 : Une différenciation relativement acceptée de la Nouvelle-Calédonie et de la Catalogne au sein d'ordres constitutionnels unitaires.....	17
Section 1 : Une affirmation croissante des cultures catalane et calédonienne au sein de leurs ordres publics constitutionnels nationaux	20
<i>Paragraphe 1 : L'invocation du passé et de l'histoire pour appuyer la différenciation et adapter un caractère unitaire solennellement réaffirmé.....</i>	<i>21</i>
<i>Paragraphe 2 : Une réaffirmation des identités locales consolidée au sein des ordres juridiques centraux et partiels concernés par le biais des statuts organiques</i>	<i>30</i>
Section 2 : La mise en place de régimes politiques parlementaires capables de fonctionner de manière autonome	42
<i>Paragraphe 1 : Des modèles locaux de régime parlementaire n'appliquant pas un degré identique de singularisation par rapport à leur modèle national</i>	<i>44</i>
<i>Paragraphe 2 : Des modèles de répartition des compétences offrant aux Parlements catalans et calédoniens un large champ d'action, en contrepartie d'une permanence variable.....</i>	<i>55</i>
Partie II : Une différenciation politique surveillée par des ordres juridiques centraux motivés par une tolérance inégale vis-à-vis de l'indépendantisme.....	65
Section 1 : Une autonomie normative reconnue mais placée sous la surveillance de l'ordre juridique central national et de ses institutions	68
<i>Paragraphe 1 : La perpétuation d'une tutelle exercée par l'Etat national sur la Catalogne et la Nouvelle-Calédonie mais renvoyant de manière inégale à leur statut infra-étatique</i>	<i>68</i>
<i>Paragraphe 2 : Une surveillance du juge constitutionnelle offrant aux normes législatives locales un traitement presque identique à celles de l'ordre juridique central mais capable de poser des limites à l'accès à l'indépendance</i>	<i>77</i>
Section 2 : Une coopération entre l'Etat central et les collectivités infra-étatiques exprimant des revendications indépendantistes capables de refléter des volontés divergentes quant à l'accomplissement de l'accès à l'indépendance	92
<i>Paragraphe 1 : L'existence de consultations institutionnelles bénéficiant aux collectivités infra-étatiques à statut particulier et la recherche d'une meilleure prise en compte de la parole catalane et calédonienne pour la production législative centrale qui les affecte.....</i>	<i>93</i>
<i>Paragraphe 2 : La reconnaissance (ou absence de reconnaissance) d'une procédure de transition vers l'indépendance en mesure de dresser une solution répondant aux revendications indépendantistes infranationales.....</i>	<i>103</i>
Conclusion.....	113
Bibliographie.....	114

Introduction : Les conditions du droit constitutionnel général des collectivités territoriales en France et en Espagne

En premier lieu, définir ce que signifie l'indépendance est indispensable afin de comprendre ce que peuvent signifier les aspirations indépendantistes. Tout d'abord, l'indépendance est associée aux mouvements indépendantistes, qui « s'inscrivent dans une logique de création d'un nouvel Etat »¹. Ainsi, l'indépendance peut être définie, de manière simplifiée, comme un phénomène de création d'un Etat à partir d'une séparation par rapport à un Etat déjà existant mais également comme « un processus extérieur au droit »² qui passe par des revendications indépendantistes. Cette notion d'indépendance reste toutefois difficile à définir seule et elle est fréquemment rattachée à d'autres notions telles que la décolonisation, le principe d'autodétermination des peuples ou même au principe de sécession. Ce dernier terme de « sécession », même s'il désigne avant tout « un objectif (l'indépendance) et une action (le processus qui y mène) »³, est souvent empreint de connotations négatives, notamment parce qu'il confronte frontalement l'un des référents essentiels du droit, qui est l'Etat⁴, ainsi que son intégrité.

Aussi, la notion d'autodétermination des peuples conduit souvent à la reconnaissance d'un droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Mais ce n'est pas une notion monolithique et elle prend souvent deux sens ayant des implications concrètes différentes. Tout d'abord, l'autodétermination prend un sens « interne » quand elle renvoie « à la reconnaissance de l'existence de ce droit [des peuples à disposer d'eux-mêmes] aux peuples habitant au sein d'un même Etat »⁵ ; dans ce cas précis, l'autodétermination est une reconnaissance interne d'un « droit à participer à l'expression de la vie politique »⁶, mais cette reconnaissance ne signifie pas pour autant qu'un droit à l'autodétermination externe est reconnu. Ce dernier type d'autodétermination est celui qui se rapproche le plus de la notion d'indépendance puisqu'il s'agit d'une autodétermination « qui vise l'accession d'un peuple à l'indépendance et la

¹ PACCAUD Françoise, « L'indépendance de la Nouvelle-Calédonie, ou les pérégrinations d'une indépendance programmée », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2019/4, n° 120, p. e45

² *Ibid*

³ LECUCQ Olivier, « Le défi catalan », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2021/4, n° 128, p. 89

⁴ *Ibid*

⁵ Voir PACCAUD, p. e46

⁶ *Ibid*

création d'un nouvel Etat »⁷. Toutefois, c'est un droit à une autodétermination externe qui n'est que difficilement reconnu, en partie parce qu'en droit international, elle vise surtout « la sujétion des peuples à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangères »⁸ et touche surtout aux situations de colonisation. Ainsi, c'est surtout dans un contexte de décolonisation que ce droit à l'autodétermination externe est facilement reconnu. A travers ces définitions, l'indépendance est la création, par le biais d'une autodétermination externe, d'un nouvel Etat se séparant de l'Etat auquel il était rattaché.

Ensuite, la France et l'Espagne constituent tous les deux des exemples-types d'Etats européens ayant entamé un processus de décentralisation. Seulement, l'idée même de décentralisation peut prendre des significations multiples, et il est utile d'opérer une distinction importante entre les différents types d'organisation de l'Etat faisant appel à la décentralisation et mettre en lumière les critères qui permettent réellement de les distinguer les uns entre les autres. En premier lieu, un gouvernement fédéral comme un gouvernement unitaire décentralisé sont caractérisés par le fait qu'en leur sein, « les pouvoirs sont attribués à des entités territoriales qui exercent des compétences sur le même territoire »⁹. Ainsi, ces formes d'Etat sont toutes les deux caractérisées par l'application d'une décentralisation, c'est-à-dire d'un « phénomène de transfert d'activité ou de pouvoir d'un niveau plus élevé (généralement étatique) à des collectivités territoriales [...] dotées d'un certain degré d'autonomie »¹⁰. Ce critère permet de séparer ces deux entités de l'Etat unitaire « centralisé », forme d'Etat de plus en plus rare aujourd'hui dans laquelle il peut exister une déconcentration des compétences par le biais d'instances représentant l'Etat au sein des collectivités territoriales, mais pas de compétences attribuées spécifiquement aux collectivités territoriales. Toutefois, une première différence peut séparer l'Etat fédéral de l'Etat décentralisé en ce que dans un Etat fédéral, « chaque niveau de gouvernement est constitutionnellement garanti dans son existence et/ou ses pouvoirs »¹¹. Aussi, le fédéralisme se distingue de la décentralisation par le fait que « les personnes vivant au sein d'un même pays dans des collectivités infra-étatiques différentes seront soumises à la

⁷ Voir LECUCQ, p. 90, note de bas de page n° 6

⁸ *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*, RES 1514 (XV) du 14 décembre 1960

⁹ JACKSON Vicki C., « Fédéralisme – Normes et territoires », in TROPER Michel (dir.), CHAGNOLLAUD Dominique (dir.), *Traité international de droit constitutionnel, tome 2 – Distribution des pouvoirs*, Dalloz, coll. Traités Dalloz, 2012, p. 7

¹⁰ VANDELLI Luciano, « Formes d'Etat : Etat régional, Etat décentralisé », in TROPER Michel (dir.), CHAGNOLLAUD Dominique (dir.), *Traité international de droit constitutionnel, tome 2 – Distribution des pouvoirs*, Dalloz, coll. Traités Dalloz, 2012, p. 64

¹¹ Voir JACKSON, in TROPER et CHAGNOLLAUD, p.7

fois au droit commun national de l'Etat et à celui des dites collectivités »¹². Il s'agit ici d'une différence essentielle étant donné que dans un Etat décentralisé « classique », même si les collectivités territoriales peuvent s'administrer librement, elles ne peuvent pas constituer un droit qui ne peut s'appliquer qu'à elles seules : le droit commun national restera ici le seul à s'appliquer.

Aussi, il faut préciser que la décentralisation mène vers la construction d'un ordre juridique décentralisé qui se compose « de normes dont les sphères de validité territoriale diffèrent »¹³ et dans lequel sont conciliées des normes centrales valables sur l'ensemble du territoire et formant l'ordre juridique total (ou étatique) mais aussi des normes locales qui ne vaudront que pour une seule et même partie du territoire et formeront alors une pluralité d'ordres juridiques partiels (ou locaux)¹⁴. L'ensemble des normes de l'ordre juridique central devront alors composer avec les divers ordres juridiques partiels qui peuvent composer l'ordre juridique décentralisé de l'Etat en question. Le degré de décentralisation appliqué sur les ordres juridiques central et partiels peut également, selon Kelsen, être mesuré de manière quantitative, notamment en étudiant « le nombre et l'importance relatifs des normes centrales et des normes locales ». Toutefois, même si théoriquement, la décentralisation totale, c'est-à-dire la situation dans laquelle « les normes ne sont valides que dans certaines régions »¹⁵ précises et aucune ne l'est dans l'ensemble du territoire, reste possible, en pratique, elle ne peut pas être exercée sans déboucher sur la dissolution de la communauté juridique. Ce degré quantitatif de décentralisation dépend en particulier de deux facteurs, qui sont d'une part le nombre de degrés hiérarchiques mis en place dans l'ordre juridique, et d'autre part le nombre et l'importance des domaines régis par les normes centrales ou locales¹⁶.

Parfois, il peut arriver que la législation et l'exécution ne soient que partiellement centralisées, et ainsi, la compétence de la communauté totale sera répartie entre l'ordre juridique central et les ordres partiels. Toutefois, il peut exister également des systèmes où la production constitutionnelle et législative est entièrement centralisée, et seul le niveau de l'exécution est confié aux ordres juridiques partiels¹⁷. L'Etat décentralisé correspond, dans la grande majorité des cas, à ce modèle, puisqu'il ne remet en cause ni le monopole dont dispose le Parlement

¹² *Ibid*

¹³ KELSEN Hans, *Théorie générale du droit et de l'Etat*, LGDJ Bruylant, coll. La Pensée Juridique, 1997 (édition originale : 1945), p. 353

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ *Ibid*, p. 355

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ *Ibid*, p. 356

national sur la production législative, qui reste exclusivement nationale, ni le monopole de la production des normes constitutionnelles dont disposent les cours constitutionnelles des Etats décentralisés, qui sont souvent au nombre d'une seule et centralisées dans ces cas. Et même s'il peut exister des autonomies régionales reconnues au niveau de la Constitution, cette reconnaissance n'est pas une obligation et peut se résumer à une distribution de fonctions administratives que la loi ordinaire peut accomplir¹⁸. La garantie constitutionnelle des compétences attribuées n'est également pas une caractéristique de l'Etat décentralisé, qui laissera la loi ordinaire prendre en charge cette question et peut ainsi offrir un caractère révocable aux compétences attribuées et à l'autonomie mise en place pour les collectivités territoriales.

Cela étant dit, au-delà de ces deux formes « classiques » d'Etat et d'organisation territoriale, une forme nouvelle a émergé en la personne de l'Etat régional. Au départ, cette forme d'Etat nouvelle était différenciée de l'Etat fédéral sur la base du fait que les régions concernées ne parvenaient pas à obtenir la même qualité et dignité que les Etats membres d'un Etat fédéral¹⁹. Par la suite, un critère de « non-centralisation » a réuni les Etats fédéraux et les Etats régionaux en raison de l'existence en leur sein d' « une pluralité de gouvernements sur le même territoire »²⁰ mais aussi les objectifs que se dressent ces deux formes d'Etat : en effet, elles ont en commun trois objectifs : trouver des points de référence institutionnels moins larges et plus proches des citoyens que les Etats, apporter une réponse à la crise de l'Etat national et à l'inadéquation de toute solution tendant à concentrer le pouvoir démocratique dans un centre unique et trouver des solutions adaptées aux instances et aux particularités locales²¹. En l'occurrence, les critères « d'auto gouvernement, d'efficience, de transparence, de responsabilité, d'adaptabilité aux exigences spécifiques et aux préférences des citoyens »²² fondent à la fois l'Etat fédéral et l'Etat régional et le différencient des Etats décentralisés plus classiques. Enfin, l'Etat régional se sépare des Etats décentralisés « classiques » par le fait que l'Etat régional se caractérise par une autonomie renforcée par le fait qu'il s'agisse ici « de la reconnaissance ou de l'attribution irrévocable de pouvoirs à des entités qui se trouvent ainsi

¹⁸ Voir VANDELLI, in TROPER et CHAGNOLLAUD, p. 65

¹⁹ *Ibid*, p. 57

²⁰ *Ibid*, p. 59

²¹ *Ibid*, p. 60

²² *Ibid*

dotées de pouvoirs propres, de nature constitutionnelle, en tant qu'ils sont affirmés de manière spéciale par la Constitution et placés sous sa garantie particulière »²³.

Cette autonomie est marquée par trois caractères tendanciels mis en lumière par Luciano Vandelli : elle est « garantie sur le plan constitutionnel », « comprend des pouvoirs législatifs confiés à des organes électifs » et « résulte d'un processus de structuration d'un Etat précédemment unitaire, qui se perfectionne par un processus juridique imputable à lui-même ». Les deux premiers éléments cités ici-même séparent l'Etat régional des autres formes d'Etat unitaires décentralisés « classiques » et le rapproche de l'Etat fédéral, notamment en raison du fait que l'Etat décentralisé « classique » permet à l'Etat central de reprendre une compétence confiée aux collectivités territoriales par le biais de la loi, action permise par la Constitution, qui laisse souvent la loi prendre en charge la répartition des compétences et pose avant tout les principes généraux de la libre administration des collectivités. De plus, le fait de confier aux collectivités infra-étatiques des pouvoirs non seulement réglementaires et d'administration mais de réels pouvoirs législatifs, dont les domaines concernés seront répartis au sein de la Constitution rapprochent significativement l'Etat régional de l'Etat fédéral, ce dernier opérant une répartition similaire des compétences entre l'Etat fédéral et les entités fédérées qui le composent et confie également à ces dernières des compétences législatives.

Malgré ces similitudes non-négligeables, le troisième caractère tendanciel de l'Etat régional tend à l'éloigner de l'Etat fédéral : en effet, l'Etat fédéral se présente plutôt comme une agrégation de plusieurs Etats unitaires « qui renoncent à leur souveraineté propre »²⁴ ou une dissociation d'un Etat unitaire préexistant, avec pour point commun une influence significative des collectivités infra-étatiques sur le processus de fédéralisation et son initiative. Cela mène vers l'affirmation d'un principe de solidarité et de participation qui, en pratique, mènent vers la constitution de moyens d'action permettant aux collectivités fédérées de prendre part à l'expression de la volonté fédérale et aux décisions fédérales, ou de coopérer entre elles et avec l'Etat fédéral²⁵, ce qui est parfois accompli en offrant un rôle de coopération aux collectivités fédérées dans le processus de révision constitutionnelle ou en mettant en place une assemblée parlementaire représentant spécifiquement les collectivités fédérées. Les Etats régionaux, en revanche, sont plutôt conçus par le biais d'une initiative de l'Etat unitaire

²³ AMBROSINI (V.G.), *L'ordinamento regionale*, Bologna, 1957, spéc. P. 5 s. Cité par VANDELLI, in TROPER et CHAGNOLLAUD, p. 57

²⁴ Voir VANDELLI, p. 61

²⁵ DUMONT Hughes, EL BERHOUMI Mathias, « Les formes juridiques fédératives d'association et de dissociation dans et entre les Etats », *Droit et société*, Lextenso, 2018/1, n° 98, p. 22

préexistant qui continue de se définir comme étant un Etat unitaire et non comme un Etat fédéral, et ne mettent pas en place une assemblée parlementaire représentant spécifiquement les régions concernées. Il ne s'agit néanmoins que de caractéristiques tendanciennes et de critères qui ne permettent pas toujours de séparer absolument les Etats fédéraux des Etats décentralisés régionaux. Toutefois, en raison du fait que les séparations entre l'Etat fédéral et l'Etat régional restent floues, du fort rapprochement entre les Etats régionaux et les Etats fédéraux et du caractère polysémique du terme de « région », une partie de la doctrine préfère qualifier ces Etats régionaux d'Etats quasi-fédéraux²⁶. Même si l'Etat régional ne reprend pas absolument toutes les caractéristiques de l'Etat fédéral et affirme malgré tout son caractère unitaire, il se rapproche beaucoup plus de l'Etat fédéral qu'il ne s'approche de l'Etat unitaire.

La France et l'Espagne constituent chacun des idéaux-types de différentes manières d'appliquer la décentralisation au sein de leur organisation territoriale. La reconnaissance de cette décentralisation a pris des routes délicates dans les deux cas. Du côté de la France, sur le plan constitutionnel, l'organisation de la France n'a été présentée comme étant décentralisée que depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, qui a modifié son article premier pour apporter cette précision sur l'organisation territoriale du pays. Toutefois, la reconnaissance d'une libre administration des collectivités territoriales par le biais de conseils élus n'est pas nouvelle et a été faite dès la première version de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, et même auparavant avec l'article 87 de la Constitution du 27 octobre 1946. Ainsi, ce principe, en lui-même, n'est pas une nouveauté dans le droit constitutionnel français. En revanche, la reconnaissance d'une décentralisation approfondie n'a pas émergé immédiatement en droit constitutionnel, et il a fallu attendre la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 pour que la décentralisation soit pleinement reconnue et que le droit des collectivités territoriales soit affiné à l'échelle constitutionnelle : depuis 2003, l'article 72 de la Constitution précise que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » et qu'elles « disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». Toutefois, aucune compétence législative n'est reconnue pour les collectivités territoriales « métropolitaines », et aucune collectivité ne peut adopter à elle seule et pour elle seule les statuts qui vont régir son autonomie : la loi s'occupera de déterminer les termes de leur autonomie et les compétences qu'elles peuvent prendre en charge. De plus, seul le législateur national peut créer des collectivités territoriales nouvelles, ce qui signifie que les collectivités territoriales ne peuvent pas se réunir entre elles

²⁶ *Ibid*, p. 23

de leur propre chef ou former par elles-mêmes une nouvelle collectivité territoriale, ce qui pose une limite assez stricte à leur autonomie. La France reste, au moins sur un plan « principal », un Etat décentralisé assez classique où les collectivités territoriales se voient reconnaître un droit de s'administrer librement, mais pas un droit de créer des normes de valeur législative ne s'appliquant qu'à leurs territoires.

En revanche, pour ce qui concerne l'Espagne, son droit constitutionnel des collectivités territoriales s'est montré plus ambitieux puisque dès l'émergence de la Constitution du 27 décembre 1978, l'article 2 de la Constitution reconnaît et garantit « le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles », montrant ainsi non seulement la reconnaissance d'une décentralisation mais aussi d'une autonomie plus poussée encore pour les collectivités qui la composent. Le titre VIII de la Constitution espagnole, entièrement consacré aux collectivités territoriales de l'Etat, rappelle dès son article 137 que toutes les entités qui composent l'Etat espagnol « jouissent d'autonomie pour la gestion de leurs intérêts respectifs », et offre, avec son article 143, le droit pour les provinces limitrophes de se constituer ensemble en une Communauté autonome et peuvent se gouverner elles-mêmes. La Constitution espagnole leur accorde même un droit d'initiative quant à la conception des statuts d'autonomie qui régiront leurs affaires et intérêts « communautaires », puisque l'article 143, dans son deuxième paragraphe, offre aux Conseils généraux et aux deux tiers des communes représentant la majorité du corps électoral de chaque province l'initiative sur les statuts, le tout dans un délai de six mois après l'adoption du premier accord en faveur du statut par une des collectivités concernées. De plus, la Constitution espagnole de 1978 semble aussi reprendre une détermination des compétences très proche de celle des Etats fédéraux, puisqu'elle pose une compétence d'attribution à la fois pour les Communautés autonomes et pour l'Etat au sein des articles 148 et 149. Chacun de ces deux articles détermine une liste de compétences précisément attribués aux Communautés ou à l'Etat : l'article 148 en attribue 22 pour les Communautés autonomes, l'article 149 en attribue 32 pour l'Etat.

Malgré cette répartition des compétences inspirée du fédéralisme et la possibilité pour les Communautés d'initier le développement de nouveaux statuts d'autonomie de leur propre chef, l'Espagne reste marquée par des traits qui la séparent de la catégorie des Etats fédéraux : l'Espagne possède bel et bien un Parlement bicaméral avec une Chambre haute, le Sénat, pensée comme une chambre de représentation territoriale au sein de son article 69. Toutefois, le même article n'attribue qu'une faible proportion des sénateurs aux Communautés autonomes : en effet, seuls 57 des sénateurs sont élus par les parlements des communautés autonomes, les 208

sénateurs restants étant élus au scrutin universel direct par les électeurs de chaque province. Même si les Communautés autonomes sont conçues pour être le deuxième échelon majeur de l'organisation territoriale de l'Espagne derrière l'Etat espagnol lui-même, leur représentation au Sénat reste très limitée et ce dernier représente plutôt les provinces, l'éloignant des caractéristiques des Etats fédérés, dans lesquels le Sénat représente souvent les Etats fédérés et non une collectivité territoriale placée en-dessous d'eux. De plus, les statuts d'autonomie sont bel et bien initiés et conçus par les Communautés autonomes concernées, mais leur adoption sous forme de loi organique dépend toujours de l'accord des Cortès généraux.

En revanche, lorsqu'il s'agit d'étudier le droit constitutionnel des collectivités territoriales, il est clair que l'Espagne comme la France ne mettent pas en place qu'un seul régime de décentralisation unique s'appliquant à toutes les collectivités territoriales qui les composent, ou ne pouvant donner qu'un seul et unique résultat. En réalité, pour la France, même si l'article premier de la Constitution affirme la République comme étant indivisible, le régime de l'article 72 de la Constitution est un régime général dont l'existence n'empêche pas la création de collectivités à statut particulier. L'article 72-3 reconnaît l'existence de populations d'outre-mer au sein du peuple français et renvoie aux articles 73 et 74 pour mettre en place les possibilités d'adaptation du droit interne, tout en dressant une liste des collectivités concernées par ces possibilités d'adaptation. Si l'article 73 maintient l'application de plein droit des lois et règlements et ne peut conduire qu'à des adaptations correspondant aux caractéristiques particulières des départements et régions d'outre-mer, l'article 74, en revanche, se montre intéressant puisqu'il permet de dresser un statut particulier pour les collectivités d'outre-mer qu'il régit et de tenir compte, dans ce cadre, « des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République ». Ce même article dresse également une liste de ce que la loi organique constituant le statut organique des collectivités d'outre-mer peut déterminer, entre autres les compétences de la collectivité concernée et les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables. Même si aucune compétence législative ne leur est confiée au sein du texte de la Constitution, un potentiel d'adaptation législative assez étendu leur est confié. Ainsi, la Constitution ne construit pas un régime d'autonomie adaptable de manière libre en fonction des volontés des collectivités territoriales, mais confère déjà aux collectivités territoriales d'outre-mer des régimes d'autonomie différenciés et balisés leur ouvrant des marges de manœuvre qui le sont tout autant.

Du côté de l'Espagne, pour ce qui concerne l'Etat, les compétences qui lui sont attribuées lui sont exclusives, là où les compétences mises en lumière au sein de l'article 148

peuvent être assumées par les Communautés autonomes, mais ne sont ni exclusives ni obligatoires. De plus, si une compétence mentionnée dans l'article 148 n'est pas prise en charge par la Communauté autonome, comme le permet l'article 149 de la Constitution espagnole, le droit de l'Etat prévaudra sur celui des Communautés autonomes en cas de conflit. Ceci étant dit, si une compétence n'est pas expressément attribuée à l'Etat par la Constitution, le même article 149 permet à la Communauté autonome de prendre en charge ladite compétence dans ses statuts respectifs. De plus, dans chacune des matières qui lui sont attribuées, la Communauté autonome aura le pouvoir de mettre en place des normes ayant force de loi et s'appliquant exclusivement sur son territoire, laissant ainsi entrevoir une possibilité de différenciation des normes au sein des collectivités territoriales qui composent l'Espagne, phénomène qui serait inenvisageable pour les collectivités territoriales « métropolitaines » françaises. Ainsi, l'Espagne semble dresser une forme d'autonomie « à la carte », laissée à l'appréciation de chaque Communauté, qui peut ainsi renforcer son autonomie ou réduire le spectre de compétences qu'elle prend en charge si elle le souhaite. Il faut également préciser que l'article 150 de la Constitution espagnole de 1978 permet également aux Cortès générales d'attribuer aux Communautés autonomes une faculté d'édicter des normes législatives dans des matières qui relèvent de la compétence de l'Etat, mais dans le cadre de principes, bases et directives « fixés par une loi étatique », et permet à l'Etat de transférer ou déléguer aux Communautés des facultés relatives à des matières lui appartenant et dont la nature les rend susceptibles d'être transférées, mais aussi de promulguer des lois établissant des principes « nécessaires à l'harmonisation des dispositions normatives des Communautés », y compris pour des matières qui relèvent de la compétence desdites Communautés.

C'est dans ces contextes qu'évoluent la Généralité de la Catalogne et la collectivité de Nouvelle-Calédonie. Toutes deux possèdent un statut particulier mis en lumière à la fois par l'histoire et par le droit. D'une part, pour la Nouvelle-Calédonie, la Constitution lui offre un statut particulier notamment en lui adressant un titre transitoire dédié, le titre XIII, comportant deux articles et posant les principes de base à la fois de la procédure référendaire concernant l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 et de la conception de la loi organique assurant l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, notamment pour le transfert de compétences de l'Etat vers la collectivité de Nouvelle-Calédonie et ses institutions, l'organisation et le fonctionnement desdites institutions ainsi que les règles régissant la citoyenneté. L'article 72-3 de la Constitution du 4 octobre 1958 précise que son statut est régi par le titre XIII, lui offrant un statut particulier qui fonctionne même de manière séparée par rapport aux conditions posées

pour les autres collectivités territoriales d'outre-mer. Pour ce qui concerne la Catalogne, elle fait partie d'un ensemble informel de Communautés autonomes dites « historiques », ensemble composé de la Catalogne, du Pays basque et de la Galicie, qui « se prévalaient d'importantes traditions autonomistes et avaient joui d'une reconnaissance explicite – et de statuts propres – dans le cadre de la Constitution de la Seconde République espagnole »²⁷. Ainsi, ces Communautés historiques ont pu bénéficier d'une procédure simplifiée leur permettant de prendre en charge presque immédiatement des matières non-expressément réservées à l'Etat, là où les autres régions doivent respecter les conditions posées par le paragraphe 2 de l'article 148, ou celles de l'article 151, pour pouvoir réformer leurs statuts de manière à étendre leur autonomie et leurs compétences. Toutefois, aucun titre de la Constitution espagnole ne concerne de manière spéciale la Catalogne et elle reste ainsi inscrite dans le champ des dispositions du titre VIII de la Constitution de 1978, qui concerne les Communautés autonomes en général. Ainsi, la Nouvelle-Calédonie semble connaître un processus de régionalisation similaire celui de la Catalogne, mais avec pour différence majeure que ce processus, dans le contexte français, est strictement réservé à la Nouvelle-Calédonie

De plus, la Constitution du 27 décembre 1978, ni dans son texte principal ni dans ses dispositions transitoires, ne met en place des dispositions particulières régissant un éventuel accès à l'indépendance bénéficiant à une quelconque communauté. C'est un élément qui sépare la Constitution espagnole de celle de la Cinquième République française, qui a déjà, par le passé, mis en place une expérience d'organisation territoriale différenciée très particulière ayant permis à des territoires rattachés à la France d'accéder à l'indépendance. En effet, dans la première version de la Constitution du 4 octobre 1958, le titre XII ne régissait pas l'organisation des collectivités territoriales (le titre XI prenait en charge cette matière), mais l'organisation d'une Communauté française, composée des territoires d'outre-mer qui ont décidé de la rejoindre en suivant les conditions prévues par l'article 76 de la Constitution du 4 octobre 1958. Le titre XII tel qu'il était initialement rédigé dans la Constitution de 1958 créait ainsi une Communauté dont la configuration constitutionnelle était extrêmement proche de celle d'un Etat fédéral, se composant d'entités désignées par l'article 77 comme étant des Etats qui « s'administrent eux-mêmes et gèrent démocratiquement et librement leurs propres affaires » par le biais de leurs assemblées législatives respectives. Cet ensemble est également chapeauté par un Sénat dont les membres sont désignés par le Parlement de la République et les assemblées législatives des Etats membres de la Communauté en leur sein ainsi que par un

²⁷ Voir VANDELLI, p. 63

Conseil exécutif présidé par le Président de la Communauté et constitué par le Premier ministre de la République, les chefs de gouvernement des Etats membres de la Communauté et les ministres chargés des affaires communes.

L'article 86 de la Constitution de 1958, dans son texte initial, a même permis aux assemblées législatives des Etats membres de la Communauté de changer le statut de leur Etat respectif par le biais d'une résolution confirmée par un référendum local, et même d'obtenir leur indépendance dans les mêmes conditions que celles régissant un changement de statut. Une loi constitutionnelle du 4 juin 1960 a même révisé l'article 86 pour permettre à des Etats indépendants de rester membres de la Communauté même après leur indépendance ou à des Etats indépendants de la rejoindre sans perdre en indépendance. Même si les articles de la Constitution concernant la Communauté n'ont été abrogés qu'en 1995²⁸, l'expérience lancée avec la Communauté est toutefois devenue caduque dès 1960, notamment en raison du fait que l'ensemble de ses membres (Congo, République centrafricaine, Madagascar, Mauritanie, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, etc...) ont tous pris leur indépendance à partir de 1960. La France possède ainsi une histoire moins récente qu'on ne pourrait le croire s'agissant de la mise en place de régimes particuliers d'organisation territoriale facilitant l'indépendance de territoires qui lui sont rattachés, histoire qui ne se retrouve pas au sein de l'Espagne, qui n'a pas appliqué de régime similaire à celui de la Communauté, même pour les collectivités d'outre-mer qui lui sont rattachées (Îles Canaries, Ceuta ou Melilla par exemple).

Le but de notre démonstration sera ici de remettre en question l'idée que l'autonomie extensive accordée aux collectivités territoriales dans un Etat régional (ou « quasi-fédéral ») signifie obligatoirement que cet Etat sera plus enclin à accepter l'idée qu'une de ses collectivités territoriales parvienne à accéder à l'indépendance et à faciliter un tel processus par le biais de sa Constitution, là où un Etat unitaire décentralisé plus classique, par exemple la France, mettra plus en valeur l'idée d'unité et d'indivisibilité de son territoire et se montrera plus encline à complexifier un éventuel processus menant à l'indépendance dans son droit constitutionnel, voire à rejeter autant qu'il le peut l'idée qu'un tel processus soit possible dans son cadre constitutionnel. L'idée est d'autant plus tentante qu'en apparence, la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat, et en conséquence l'autonomie reconnue aux premières, est, en théorie, beaucoup plus généreuse envers les collectivités et plus protégée en Espagne, notamment en raison de l'ancrage de cette répartition dans la Constitution

²⁸ Cela a été définitivement acté avec la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995

espagnole : ainsi, changer la répartition des compétences entre les collectivités infra-étatiques et l'Etat espagnol requiert une révision constitutionnelle opérée selon les conditions posées par le titre X (articles 166 à 169) de la Constitution espagnole, là où le texte constitutionnel français laisse la loi ordinaire fixer cette répartition et la modifier, sauf dans le cas des collectivités d'outre-mer, auquel cas seule la loi organique pourra altérer leurs compétences.

Un autre intérêt plus secondaire de cette démonstration, très étroitement lié à celui développé dans le précédent paragraphe, est également de reconsidérer l'approche de l'Etat unitaire comme construction limitant obligatoirement l'autonomie de l'ensemble de ses collectivités territoriales et visant à contrôler étroitement leur destin, là où l'Etat régional est pensé comme un système obligatoirement libérateur pour le destin des collectivités territoriales qui le composent et peut les aider, si elles le souhaitent, à accéder à l'indépendance et donc à la pleine souveraineté. Cela reste une question qui mérite d'être traitée d'autant plus que les tentatives de référendum d'autodétermination, en Catalogne comme en Nouvelle-Calédonie, ne sont pas restées sans controverse. Du côté de la Catalogne, les référendums de 2014 et 2017 concernant l'accès à l'indépendance de la Généralité ont été frappés de nullité par le Tribunal constitutionnel et leur rejet par l'Etat espagnol a débouché sur de multiples manifestations indépendantistes critiquées par le gouvernement espagnol et réprimées par la police. Tout cela n'a pas permis aux partis unionistes catalans d'obtenir une majorité au Parlement de la Généralité suite aux élections de 2021, et les tensions avec les indépendantistes catalans ne sont calmées que par la rupture entre les indépendantistes centristes du Junts et les partis indépendantistes de gauche, en particulier la Gauche républicaine de Catalogne²⁹. En revanche, pour la Nouvelle-Calédonie, si les deux premiers référendums sur l'indépendance, organisés en 2018 et 2020 ont relativement évité les controverses, bien que l'usage de l'outil référendaire ait été à quelques occasions critiqué au sein de la doctrine, voire présenté comme étant inadapté aux réalités d'un pays pluriethnique et pluraliste comme la Nouvelle-Calédonie³⁰, le troisième référendum, organisé en 2021, a vu sa légitimité compromise par le boycott entamé par le camp indépendantiste calédonien et a mené sur la fin du statut posé par l'accord de Nouméa, la négociation de nouveaux accords entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie et une période transitoire

²⁹ SCHOLZ Valentin, « La fin d'un 'rêve éveillé' en Catalogne, après la rupture entre indépendantistes », *Le Courrier International*, 10 octobre 2022, consulté le 11 mars 2023

³⁰ FABERON Jean-Yves, « Inutile et nocif : le référendum d'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie du 4 novembre 2018 », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2019/1, n° 117, p. 68

nouvelle censée durer jusqu'en juin 2023 et l'organisation d'un nouveau référendum d'autodétermination.

Un but tel que celui-ci implique donc une étude du texte de la Constitution, mais pas seulement : en effet, le droit constitutionnel ne couvre pas seulement le texte même de la Constitution mais également l' « ensemble des règles juridiques relatives aux institutions politiques de l'Etat »³¹. Ainsi, le droit constitutionnel peut également comporter le préambule de la Constitution d'un pays, les lois organiques prises pour en préciser l'application ainsi que les décisions prises par les juges constitutionnels français et espagnol et les principes et autres normes auxquels une valeur constitutionnelle peut être conférée (par exemple, les objectifs de valeur constitutionnelle et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en France, ou des lois espagnoles édictées dans le cadre constitutionnelle pour délimiter les compétences de l'Etat et celles des Communautés autonomes³²). L'étude opérée dans le cadre de cette démonstration sera avant tout une étude comparative pluraliste, qui devra en conséquence mettre en lumière non seulement les points de convergence qui réunissent les droits constitutionnels français et espagnol, mais également les éléments sur lesquels les deux droits constitutionnels en question divergent et se séparent s'agissant de leur manière d'approcher l'éventualité d'une indépendance pour la Nouvelle-Calédonie et la Catalogne, et en faire ressortir, autant que faire se peut, les motivations qui ont pu animer la conception institutionnelle et politique de la Catalogne et de la Nouvelle-Calédonie, les approches de l'autonomie politique et institutionnelle qui les animent et animent leurs Etats nationaux respectifs ainsi que la mise en place ou le rejet d'une procédure coopérative menant à l'indépendance des collectivités infra-étatiques concernées.

L'enjeu et l'intérêt scientifique de cette démonstration est de vérifier si le processus de régionalisation de l'organisation territoriale de l'Etat est en mesure d'être un vecteur facilitant l'accès à l'indépendance d'une collectivité infra-étatique souhaitant s'en séparer. Ce questionnement peut permettre un affinement quantitatif de la distinction séparant les décentralisations opérées dans des perspectives « classiques » et les décentralisations « régionalistes » visant à accorder une autonomie législative relative aux subdivisions territoriales d'un Etat décentralisé. Mais il peut également permettre de savoir dans quels paramètres une décentralisation opérée selon des modalités régionalistes peut aider une

³¹ DEBARD Thierry, « Droit constitutionnel », in GUINCHARD Serge (dir.), DEBARD Thierry (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 30^e édition, 2022, p. 405

³² Article 28, alinéa 1 de la loi organique portant sur le Tribunal constitutionnel du 3 octobre 1979

éventuelle accession à l'indépendance en fonction du champ de son application, par exemple si elle n'est appliquée que dans le cadre d'une collectivité territoriale à statut très particulier dans un Etat n'accordant qu'une décentralisation de l'exécution, sans accorder une autonomie législative aux autres collectivités « ordinaires », ou si elle est possible dans un système accordant déjà une autonomie législative relativement large aux autres collectivités étatiques.

Les droits constitutionnels français et espagnols acceptent avec une relative aisance la différenciation de la Catalogne et de la Nouvelle-Calédonie par rapport à l'Etat central et aux autres collectivités infra-étatiques (I) ; toutefois, même si dans les deux cas, leur différenciation reste sous le contrôle de l'Etat central et de ses normes constitutionnelles, l'agencement de ce contrôle diffère entre les deux systèmes et reflète des préoccupations divergentes autour de l'indépendantisme (II).

Partie 1 : Une différenciation relativement acceptée de la Nouvelle-Calédonie et de la Catalogne au sein d'ordres constitutionnels unitaires

Les ordres constitutionnels espagnol et français réaffirment avec une vigueur non-négligeable le caractère unitaire de leurs Etats respectifs : du côté de l'ordre constitutionnel français, la Constitution française du 4 octobre 1958, qui a fondé la Cinquième République, proclame dès son article premier que « la France est une République indivisible ». Cette affirmation de l'indivisibilité du territoriale ne date pas de la Constitution et est, en long et en large, un principe déjà consolidé plus d'une fois dans l'histoire constitutionnelle française, et ce avant même que le régime républicain ne s'y consolide, mais avec une persistance pour le moins chaotique : en effet, dès la Constitution monarchique des 3 et 4 septembre 1791, la France est déjà considérée comme un royaume « un et indivisible »³³, et le projet de Constitution du 24 juin 1793, qui ne fut jamais appliqué, ainsi que la Constitution du 5 fructidor an III réaffirment également l'unité et l'indivisibilité du territoire français dans leur premier article respectif. Si les Constitutions bonapartistes, en particulier celle du 13 décembre 1799, réaffirment également ce caractère unitaire et indivisible de l'Etat français, les Chartes constitutionnelles monarchiques qui leur ont succédé, que ce soit celle du 4 juin 1814 ou celle de la Monarchie de Juillet, ont abandonné la référence au caractère unitaire et indivisible de la France, et celle de 1814 préfère faire référence, au sein de son préambule, à la Divine Providence et au besoin d'assurer la paix après les tumultes de l'Empire napoléonien.

Après ces périodes et jusqu'à la Constitution du 27 octobre 1946 et la fondation de la Quatrième République, même si la Constitution de la Deuxième République proclame de nouveau l'unité et l'indivisibilité de la France dès son préambule, l'associant même au caractère démocratique de la République, elle reste bien le seul régime politique, de 1848 à 1946, à proclamer ouvertement l'unité et l'indivisibilité de la France et de son territoire ; la Constitution du Second Empire, entrée en vigueur le 14 janvier 1852, ne la proclame pas explicitement, et les lois constitutionnelles de la IIIème République n'incluent pas non plus une référence explicite à l'unité et l'indivisibilité de la République. Et étant donné le fort légicentrisme qui a caractérisé la Troisième République et l'influence non-négligeable du Parlement, une référence à l'indivisibilité de la France n'aurait pas forcément bénéficié d'une position particulièrement

³³ Voir Constitution des 3 et 4 septembre 1791, titre II, article 1

solide. La situation change avec la Constitution du 27 octobre 1946, qui parvient à présenter la République française comment étant « indivisible, laïque, démocratique et sociale »³⁴, mais cette fois-ci, la formule connaît un léger changement puisque contrairement aux précédentes Constitutions républicaines (nonobstant les lois constitutionnelles de la IIIème République), cette Constitution ne reprend pas la formule « une et indivisible » qu’elles employaient, mais se contente du simple mot « indivisible ». Cette formule finit par prendre un caractère durable avec la Constitution du 4 octobre 1958, qui perpétue la présentation de la France comme République indivisible, et ce sans même que le pouvoir constituant ne remette en cause cette formulation durant ne serait-ce qu’une seule des nombreuses révisions de la Constitution de 1958.

L’histoire constitutionnelle espagnole a été témoin d’une émergence beaucoup plus chaotique du principe d’unité et d’indivisibilité de l’Espagne : avec l’article premier de la Constitution de Cadix, promulguée le 19 mars 1812, la nation espagnole n’est proclamée que comme étant « la réunion de tous les Espagnols des deux hémisphères » et une nation libre et indépendante : une référence à l’unité du pays se trouve bien dans cette Constitution, mais il n’y est pas fait mention de l’indivisibilité du pays et de son territoire. Toutefois, le caractère unitaire du pays se retrouvait dans le chapitre II du titre VI de la Constitution de 1812, qui dresse les conditions auxquelles sont soumises le gouvernement des provinces et les députations provinciales et offre un portrait marqué par un relatif tropisme centralisateur, étant donné que chaque province est dirigée par un chef supérieur qui n’est pas élu par le peuple des provinces concernées, mais est nommé par le roi et sera aussi chargé de présider les députations provinciales, qui sont élues. De plus, la Constitution de 1812 dressait une liste de tous les territoires incorporés au sein de l’Etat espagnol dans le premier chapitre du titre II, mais en les plaçant dans la même escarcelle, sans opérer de particularisme autre que le fait de citer en premier les territoires « métropolitains » de l’Espagne, puis ensuite les territoires insulaires du pays avant de citer, en dernier, les colonies espagnoles. Aucun particularisme local n’était réellement pris en compte au sein de cette Constitution³⁵, malgré l’émergence d’un mouvement décentralisateur au sein de l’Espagne. Et même si cette Constitution prenait une forme modérée,

³⁴ Voir Constitution du 27 octobre 1946, titre I, article 1

³⁵ CHAPUT Marie-Claude, PEREZ SERRANO Julio, « « Trois conceptions de la Nation espagnole à partir des Constitutions », in DEMIER Francis (dir.), MUSIANI Elena (dir.), *Les nations européennes entre histoire et mémoire, XIXe-XXe siècles*, Presses Universitaires de Paris-Nanterre, 2017, p. 133

elle n'a été appliquée que de manière sporadique et a cédé le pas à des Constitutions plus conservatrices, voire à un retour de l'absolutisme³⁶.

Les Constitutions successives, jusque 1931, n'ont pas réellement changé cet état de fait et ont continué de mettre plus en valeur l'intervention de la Monarchie pour réunir la Nation espagnole que celle d'une Nation réellement unifiée et indivisible, et ce d'autant plus que l'irréductibilité éventuelle du territoire espagnol a été mise à mal par la perte de l'écrasante majorité des colonies contrôlées par l'Espagne au cours du XIX^{ème} siècle. Cela ne signifiait pas pour autant que l'unité du pays n'avait aucune importance, puisque durant la phase de la Première République, un projet de Constitution optant pour l'implantation du fédéralisme fut mis en chantier et présenté en 1873 par Francisco Pi y Margall. Il mettait alors en place un modèle pluriel, démocratique et fédéral souhaitant satisfaire les aspirations autonomistes, mais sans pour autant mettre à l'écart un projet de nationalisation, puisque Pi y Margall lui-même considérait l'Espagne comme une Nation³⁷. Le projet ne fut jamais appliqué et a été remplacé, après le coup d'Etat de 1874, par une nouvelle Constitution promulguée en 1876, qui proclame elle aussi l'unité, mais en mettant en place un modèle beaucoup plus centralisateur et autoritaire que celui de 1873, privilégiant plutôt une vision essentialisante de la Nation, mais sans réelle mise en place de symboles nationaux ou d'identité consolidés³⁸.

Ce n'est qu'avec la Constitution de 1931 que l'idée de Nation unifiée et irréductible trouve enfin une place un tant soit peu consolidée³⁹ au sein de son article 8, qui emploie l'expression de « limites irréductibles de son territoire actuel » et reprend une vision pluraliste de l'unité de l'Espagne par le biais de l'article 11 de la Constitution, qui confère aux provinces la possibilité de se réunir et de s'organiser en régions autonomes dotées de statuts d'autonomie. Toutefois, le projet fut lui aussi mis à mal et démantelé une fois la victoire du camp franquiste officialisée, avec le retour d'une Espagne organisée de manière monolithique, « incompatible avec la diversité linguistique et culturelle de ses territoires »⁴⁰. Ce dernier a privilégié une association entre unitarisme et rejet du parlementarisme, qui était perçu comme une source de décadence, et les lois constitutionnelles adoptées au cours de la dictature franquiste n'ont jamais réellement formé une Constitution cohésive, même si la loi organique de l'Etat du 11 janvier 1967 proclamait, dans son article 2, que la souveraineté nationale était indivisible. Ce n'est

³⁶ *Ibid*

³⁷ *Ibid*, p. 138

³⁸ *Ibid*, p. 140-141

³⁹ *Ibid*, p. 142

⁴⁰ *Ibid*

qu'avec la Constitution du 27 décembre 1978 que l'indivisibilité et l'unité de la Patrie espagnole se retrouve ouvertement proclamée dans une Constitution nouvelle, tout en reconnaissant l'existence de « nationalités » au sein de l'Etat espagnol⁴¹.

Ainsi, l'Espagne comme la France possèdent une histoire riche s'agissant de la proclamation de l'unité et de l'indivisibilité de leurs territoires respectifs. La question est de vérifier si la construction de leur unitarisme proclame une unité sans particularisme ou, au contraire, prendre une forme plus plurielle. Or, il se trouve que l'affirmation du caractère unitaire, aussi vigoureuse soit-elle dans les Constitutions françaises et espagnoles, ne possède pas un caractère absolu ou dénué de particularisme, et la France et l'Espagne acceptent tous deux l'idée que la Catalogne et la Nouvelle-Calédonie se différencient du reste des collectivités infra-étatiques qui les composent. La vraie question n'est pas tant de vérifier si cette différenciation est acceptée, mais d'en étudier les modalités et les moyens employés pour marquer cette acceptation. Ainsi, cette différenciation va s'opérer, d'une part, par le biais d'une affirmation plus large de la culture catalane et kanak au sein de leurs ordres publics constitutionnels centraux (Section 1), et d'autre part par la mise en place d'un régime politique parlementaire qui, malgré l'existence de quelques similitudes avec leurs modèles parlementaires nationaux respectifs, vont aider à singulariser ces collectivités (Section 2).

Section 1 : Une affirmation croissante des cultures catalane et calédonienne au sein de leurs ordres publics constitutionnels nationaux

Réaffirmer, d'une manière solennelle, les cultures catalane et calédonienne au sein des ordres publics constitutionnels centraux respectifs a été une tâche importante pour les Etats espagnols et français, pour le premier depuis la Constitution du 27 décembre 1978, et pour le deuxième à partir de l'accord de Matignon de 1988. Cette réaffirmation peut passer par des moyens divers, que ce soit par les articles numérotés de leurs textes constitutionnels, mais aussi par le biais de la loi organique, afin d'appuyer l'idée que la différenciation reste inévitable. Même si les Etats espagnols et français ne sont pas bâtis sur des perceptions culturelles parfaitement identiques des pluralités locales qui les caractérisent, l'Espagne étant marquée par le développement d'un unitarisme pluraliste réagissant au nationalisme franquiste unitaire mais marqué par un rejet du pluralisme culturel de l'Espagne et du parlementarisme, ce dernier étant

⁴¹ *Ibid*

même perçu comme « division et signe de décadence nationale »⁴², ainsi que par l'adoption de pratiques autoritaires du pouvoir, toutes les deux ont pour point commun de rejeter l'idée de compromettre le caractère unitaire qui les caractérise tous deux et se considèrent tous deux comme indivisibles, mais sans pour autant renier le fait que leurs constructions nationales ne sont pas dénuées de pluralités locales et culturelles. Ainsi, les normes s'inscrivant dans les ordres publics constitutionnels français et espagnol vont opérer une fréquente invocation du passé et de l'histoire à la fois de leurs pays ainsi que des collectivités infra-étatiques à statut particulier qu'elles souhaitent différencier pour concilier à la fois la différenciation de ces collectivités et la réaffirmation solennelle de leur caractère unitaire (Paragraphe 1). Mais au-delà même de cette reconnaissance du passé et de son poids, les ordres juridiques partiels locaux concernés se voient également confiés, par le droit positif constitutionnel, une autonomie substantielle quant à la détermination et à la valorisation de leurs cultures locales, autonomie renforcée au point de grandement séparer cette compétence de l'ordre juridique partiel central, mais en passant par des moyens modérément différenciés entre le cas catalan et le cas calédonien (Paragraphe 2)

Paragraphe 1 : L'invocation du passé et de l'histoire pour appuyer la différenciation et adapter un caractère unitaire solennellement réaffirmé

En premier lieu, les textes constitutionnels français et espagnols opèrent des références fréquentes à l'histoire, en particulier celle des motivations qui ont conduit à la formation de leurs régimes politiques démocratiques, dans leurs préambules : par exemple, le préambule de la Constitution française du 4 octobre 1958 se réfère au peuple français, qui « proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004 ». Ce même préambule de la Constitution française précise toutefois que « la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique ». Celui de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978, quant à lui, fait référence à la Nation espagnole qui, « désireuse d'établir la justice, la liberté et la sécurité et de promouvoir le bien de tous ceux qui la composent », proclame alors

⁴² GARASA Fausto, « Unitarisme, conscience identitaire et résistance dans l'Aragon franquiste : discours et réalités », *Textes et contextes*, Université de Bourgogne 2011, n°6, consulté le 15 avril 2023 [lien URL : <https://preo.u-bourgogne.fr/textesetcontextes/index.php?id=310>]

plusieurs volontés correspondant à diverses garanties fondamentales de la démocratie libérale : nous pouvons citer, entre autres, les ambitions de « garantir la vie en commun démocratique dans le cadre de la Constitution et des lois, conformément à un ordre économique et social juste », « consolider un État de droit qui assure le règne de la loi, en tant qu'expression de la volonté populaire » et « établir une société démocratique avancée ». Mais surtout, ce préambule affirme la volonté du peuple espagnol et du constituant de « protéger tous les Espagnols et les peuples d'Espagne dans l'exercice des droits de l'homme, de leurs cultures et de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions ».

La simple lecture du préambule met déjà en lumière l'affirmation d'un caractère unitaire y compris dans la conception la plus fondamentale de la Constitution, caractère qui se dote également d'une teinte largement volontariste et démocratique dans le droit positif constitutionnel: en effet, ce n'est pas la volonté d'une pluralité de peuples issus d'un même pays qui est créditée pour la conception de ces Constitutions, mais bien la volonté d'un peuple uni ou d'une Nation unie, qu'il s'agisse du peuple français ou de la Nation espagnole. Ainsi, la Constitution française invoque sans difficulté l'attachement d'un peuple français uni aux droits humains tels que les documents fondamentaux du bloc de constitutionnalité les garantissent, et fait même mention de la volonté des territoires d'outre-mer exprimant la volonté d'adhérer au projet de la Constitution de la Cinquième République la possibilité de prendre part à un ensemble d'institutions nouvelles fondées sur un idéal de fraternité, allant même jusqu'à invoquer le principe de libre détermination des peuples pour appuyer sa conception constitutionnelle volontariste. La Constitution espagnole, de son côté, reste marquée par un volontarisme mis au service d'un projet démocratique de grande ampleur, notamment par le biais d'une déconstitutionnalisation de la répartition verticale du pouvoir⁴³, censé mettre fin aux errements autoritaires et centralistes du pouvoir franquiste mais sans pour autant abattre entièrement l'édifice franquiste. Là aussi, la Constitution se réfère implicitement à la volonté unie du peuple espagnol, qui a voulu la ratification de la Constitution espagnole ; en revanche, elle ne se réfère pas explicitement au peuple espagnol dans son préambule, mais à la Nation espagnole et à ses désirs, laissant ainsi une porte ouverte à la reconnaissance d'une pluralité de peuples au sein du préambule. L'idée volontariste reste aussi largement cohérente avec la conclusion du processus constituant entamé aussi bien pour la Constitution de 1958 que pour celle de 1978 : en effet, toutes les deux sont passées par une procédure référendaire qui se sont

⁴³ LECUCQ Olivier, « Le défi catalan », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2021/4, n° 128, p. 91

soldées par une très large approbation du projet constituant présenté aux peuples français et espagnols, avec, pour la Constitution française de 1958, 82,6% des votants approuvant le projet de Constitution (seule la Guinée a rejeté le projet et a pris son indépendance dès 1958), et, pour la Constitution espagnole de 1978, une approbation référendaire plus spectaculaire encore puisqu'elle atteint 91,8% de voix en faveur de la Constitution, et plus de 95,1% de voix approuvant le projet pour la seule Catalogne, qui fut la deuxième communauté autonome la plus en faveur du projet de Constitution et la plus favorable parmi les communautés « métropolitaines ».

C'est justement l'emploi de cette expression qui va différencier la conception du peuple au sein des conceptions unitaires mises en place par les Constitutions françaises et espagnoles : en effet, la Constitution de 1958 ne se réfère pas à la Nation française, mais au peuple français seul, rendant plus difficile la reconnaissance d'autres peuples qui auraient pu composer une éventuelle Nation française explicitement référencée dans la Constitution. Seuls les territoires d'outre-mer se voient accorder une reconnaissance, mais elle n'est en rien une reconnaissance qui les sépare du reste du peuple français⁴⁴, et même ici, elle reste due à la concordance des volontés entre les peuples d'outre-mer et le reste du peuple français, et ce pour prendre part aux institutions mises en place par le constituant français. En revanche, pour la Constitution espagnole, la Nation espagnole n'est pas entièrement pensée selon des termes universalistes mais selon des termes pluriels, qui reconnaissent l'existence d'une Nation espagnole unifiée mais composée d'une diversité de peuples espagnols dont l'exercice des cultures et des traditions, de leurs langues et de leurs institutions doit bénéficier d'une protection⁴⁵ ; ces mêmes dispositions complètent par ailleurs la proclamation, au sein de l'article 2, de l'indissolubilité et de l'unité de la patrie espagnole. Bien sûr, cela ne signifie pas qu'il n'existe pas des éléments universalistes au sein du texte constitutionnel espagnol : de la même manière que l'article 2 de la Constitution de 1958 proclame que la langue officielle de la République est le français, la Constitution espagnole de 1978 fait du castillan une langue espagnole officielle de l'Etat que tous les Espagnols ont le devoir de savoir⁴⁶. Mais même pour cet élément précis, l'Espagne ne converge pas totalement avec la France, puisque la Constitution espagnole proclame explicitement un droit d'utiliser la langue espagnole, là où la Constitution française ne fait que

⁴⁴ LEMAIRE Félicien, « L'Outre-mer, l'unité et l'indivisibilité de la République », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2012/2, n° 35, p. 105

⁴⁵ RUIZ RUIZ Juan José, « Droit de décider, démocratie constitutionnelle et pouvoir constituant en Espagne », *Civitas Europa*, Editions IRENEE / Université de Lorraine, 2017/1, n° 38, p. 290

⁴⁶ Cf. Constitution espagnole du 27 déc. 1978, art. 2

préciser que le français est la langue de la République, sans pour autant décrire un droit de l'utiliser ou même un devoir de la savoir.

Ces conceptions unitaristes ont par ailleurs fortement renforcé les revendications autonomistes, voire indépendantistes, mais pour des raisons relativement différentes : du côté de la France, l'absence de reconnaissance d'un statut particulier pour la Nouvelle-Calédonie, couplée avec la réduction drastique des compétences allouées à la collectivité par les lois Jacquinot de 1963 et Billotte en 1969⁴⁷, a fini par attiser la montée d'un mouvement indépendantiste mené par le Front de libération national kanak socialiste (FLNKS), qui a pris de vitesse aussi bien les loyalistes que les autonomistes kanaks de l'Union calédonienne : la stagnation de l'autonomie calédonienne amorcée à partir des années 1950 a fini par envenimer le débat politique et l'Union calédonienne, pourtant autonomiste à sa fondation, finit par se rallier à la cause indépendantiste en 1977⁴⁸. Cela a marqué la fin d'une décolonisation consensuelle et a dirigé la Nouvelle-Calédonie vers un conflit de plus en plus violent, jusqu'à culminer avec la désastreuse prise d'otages d'Ouvéa et la plus désastreuse encore Opération Victor en 1988⁴⁹. Toutefois, à partir de cette date, l'Etat français a abandonné l'idée de diriger de manière étroite et en sa faveur les affaires calédoniennes, pour endosser un nouveau rôle d'arbitre neutre qui ne donne aucune faveur à aucun camp politique calédonien quelconque, mais se montre disposé à les écouter et à prendre en compte leurs perspectives. Cela a mené vers la construction d'une opposition politique non entre les indépendantistes et le gouvernement français, mais entre les loyalistes, qui s'opposent à l'indépendance mais acceptent, au moins en partie, l'extension de l'autonomie accordée à la Nouvelle-Calédonie, et les indépendantistes, qui veulent que la phase transitoire dont bénéficie la collectivité débouche sur son indépendance définitive.

Du côté de l'Espagne, l'extension substantielle de l'autonomie accordée aux Communautés autonomes et leur pleine reconnaissance dans la Constitution a eu pour résultat de satisfaire, du moins pendant un certain temps, les citoyens catalans, qui montraient une relative satisfaction face à la nouvelle Constitution et au système d'Etat des autonomies qu'elle a mis en place. Dans les années 1980, la question territoriale restait traitée de manière

⁴⁷ FABERON Florence, « Le fédéralisme, solution française de décolonisation : le cas de la Nouvelle-Calédonie », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2015, n° 101, p. 65

⁴⁸ *Ibid*

⁴⁹ « Nouvelle-Calédonie. L'accord de Nouméa a 25 ans : retour sur l'émancipation de l'archipel », *Ouest France*, publié le 5 mai 2023, consulté le 16 mai 2023 [lien URL : <https://www.ouest-france.fr/monde/nouvelle-caledonie/nouvelle-caledonie-laccord-de-noumea-a-25-ans-retour-sur-lemancipation-de-larchipel-8c680b4c-eb06-11ed-ac96-1441ecffeb34>]

relativement apaisée, chose aidée par la stabilité de la majorité parlementaire nationale en faveur du Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) de 1982 jusque 1996⁵⁰, et la prévalence du parti centriste Convergence et Union (CiU), qui restait relativement modéré s'agissant de l'indépendance de la Catalogne⁵¹. A partir des années 1990, le parti indépendantiste de centre-droit Convergence et Union (CiU) préserve encore des relations relativement cordiales avec les principaux partis unionistes espagnols, au point d'être le partenaire du dernier gouvernement socialiste de Felipe Sanchez puis celui du premier gouvernement conservateur de José Maria Aznar qui succède à Sanchez. Mais les années 2000 vont marquer un tournant avec l'association de plus en plus étroite entre le parti indépendantiste appelé Gauche républicaine catalane (ERC) et le PSOE, qui accepte de dépasser les conditions du statut d'autonomie catalan de 1979 et décide de soutenir la mise en place d'un nouveau statut d'autonomie, que le Parlement national et catalan approuvent en 2006, et donc sur une plus grande solidité des postures indépendantistes au fil du temps, du moins jusque 2010 et la déclaration d'inconstitutionnalité visant certaines dispositions du statut d'autonomie catalan de 2006.

Par ailleurs, l'invocation de l'histoire peut aussi être faite en dehors du préambule d'une Constitution, mais les modalités de cette évocation restent relativement différenciées entre la Catalogne et la Nouvelle-Calédonie : si le titre XIII n'évoque pas l'histoire de la Nouvelle-Calédonie ou sa culture, il renvoie tout de même à l'accord de Nouméa du 5 mai 1998, qui évoque tout au long de son préambule l'histoire dans laquelle s'inscrit la colonisation de la Nouvelle-Calédonie, une histoire dans laquelle « les pays d'Europe ont imposé leur domination au reste du monde »⁵² et dans laquelle la relation entre la Nouvelle-Calédonie et la métropole française restait marquée par une forte dépendance coloniale : l'accord retrace cette période dès la découverte européenne de l'archipel par James Cook en 1774⁵³. Le préambule de l'accord, même s'il précise que la période coloniale ne fut pas dépourvue de lumière, opère tout de même une reconnaissance du refus, par la métropole, de la reconnaissance des spécificités calédoniennes, du traumatisme durable porté par le choc de la colonisation sur les populations d'origine, l'accaparement des terres et des ressources, la déstabilisation des clans et de l'organisation sociale kanak et même reconnaît le pillage du patrimoine artistique kanak et les limitations des libertés publiques et des droits politiques dont les kanaks auraient du bénéficier.

⁵⁰ MARCET Joan, MEDINA Lucia, LINEIRA Robert, « 35 ans d'élections en Catalogne : de l'autonomisme à l'indépendantisme », traduit de l'espagnol par FONTAINE Jacques, *Pôle Sud*, ARPOS, 2014, n° 40, p. 93

⁵¹ *Ibid*, p. 90

⁵² Cf. deuxième section du préambule de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998

⁵³ GARDE François, « Le préambule de l'accord de Nouméa, prologue d'une histoire officielle ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 2005/4, n° 64, p. 807

Tout cela met en lumière un point de vue pessimiste de l'accord sur le passé colonial et les nombreuses conséquences qu'il porte, et va alors mettre en avant la décolonisation comme solution pour refonder un lien social durable entre les communautés calédoniennes⁵⁴ et permettre au peuple kanak d'établir « avec la France des relations nouvelles correspondant aux réalités de notre temps ». L'accord définit même la France comme un accompagnateur qui doit aider la Nouvelle-Calédonie à exercer pleinement les possibilités de la décolonisation, renforçant bien le rôle d'arbitre neutre qui ne doit favoriser aucun camp quelconque. L'identité kanak imprègne même en profondeur l'accord et reconnaît le « peuple kanak » comme peuple à part entière aux côtés même du peuple français⁵⁵, renforçant ainsi les possibilités, pour la Nouvelle-Calédonie et le peuple kanak, d'arriver à une éventuelle indépendance. Mais même avec une vision pessimiste de l'histoire coloniale, une partie des événements historiques qui ont affecté l'archipel au cours du vingtième siècle restent mis à l'écart, par exemple la présence de l'armée américaine en Nouvelle-Calédonie durant la guerre, l'arrivée d'immigrés indonésiens, wallisiens et futuniens, ou même comment la revendication indépendantiste est née⁵⁶. L'intention derrière ces omissions se comprend malgré tout, puisqu'ici, l'accord essaie autant que possible de calmer les tensions au sein de la société calédonienne en dressant une histoire du vivre ensemble qui légitime « la présence de toutes les communautés sur le sol calédonien »⁵⁷. Le préambule de l'accord de Nouméa se retrouve alors marqué par une nécessité de « dire d'où l'on vient pour savoir où l'on va »⁵⁸, et d'employer le droit pour dresser une histoire légitimant les solutions présentées dans l'accord et, par ricochet, légitimer la conclusion du processus d'autodétermination.

Du côté de la Catalogne, en revanche, aucun titre particulier ne lui est dédié dans la Constitution, et l'invocation de l'histoire de l'Espagne et des revendications démocratiques du peuple espagnol au sein du préambule de la Constitution a plutôt tendance à fondre la Catalogne dans l'ensemble formé par la Nation espagnole plus qu'à la singulariser : cette absence de singularisation de la Catalogne au sein de la Constitution est aussi appliquée aux régions, et la doctrine a déjà pu proposer d'opérer cette singularisation au sein du texte constitutionnel⁵⁹. De plus, contrairement à la Nouvelle-Calédonie, dont les relations avec la France sont régies avant

⁵⁴ TURPIN Dominique, « La consultation relative à l'autodétermination et les élections provinciales en Nouvelle-Calédonie ou le droit constitutionnel revisité », *Revue du droit public*, Lextenso, 2019, n° 4, p. 1017

⁵⁵ CORNUT Etienne, « Citoyenneté, nationalité et accès de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté », *Revue du droit public*, Lextenso, 2019, n° 6, p. 1488

⁵⁶ Voir GARDE, RFDC, 2005, p. 807-808

⁵⁷ *Ibid*, p. 808

⁵⁸ *Ibid*, p. 810

⁵⁹ Voir LECUCQ, RFDC, 2021, p. 109

tout par l'accord de Nouméa, la Constitution espagnole ne renvoie à aucun accord international entre l'Espagne et la Catalogne. Toutefois, la deuxième disposition transitoire de la Constitution espagnole opère une référence au passé qui permet de renforcer de manière significative l'autonomie de certaines Communautés autonomes qui, par le passé, ont élaboré, voire réussi à promulguer des projets de statut d'autonomie et possédaient, au moment de la promulgation de la Constitution, des régimes provisoires d'autonomie⁶⁰. Ces Communautés dites « historiques », qui sont la Galice, le Pays Basque et la Catalogne, pourront alors prendre les mesures d'extension de leurs compétences prévues au paragraphe 2 de l'article 148 dès que « leurs organes collégiaux supérieurs préautonomes le décideront à la majorité absolue » et d'élaborer leur projet de statut d'autonomie en respectant les conditions du paragraphe 2 de l'article 151, qui sont les suivantes. Le Gouvernement convoque l'ensemble des députés et sénateurs élus dans les circonscriptions que comporte le territoire concerné par l'élaboration du statut pour qu'ils forment une assemblée pour élaborer le projet de statut adopté par cette assemblée à la majorité absolue ; ensuite, le projet de statut est remis à une Commission constitutionnelle du Congrès qui a un délai de deux mois pour examiner ce projet puis déterminer sa formulation définitive, avant d'être soumis pour référendum au corps électoral des provinces comprises dans le territoire visé par le projet ; en cas d'approbation du projet à la majorité des votes exprimés dans chaque province, les Cortès générales se prononceront en réunion sur le texte et ratifieront ou non le texte du statut, et une fois l'approbation obtenue, le Roi promulgue en tant que loi le statut organique approuvé. Sans accord obtenu dans les conditions du deuxième alinéa du paragraphe 2 de l'article 151, le projet de loi est directement remis aux Cortès générales, puis, s'il est adopté, est soumis par référendum à l'approbation du corps électoral des provinces concernées par l'élaboration du projet de statut.

Ainsi, la Constitution espagnole a pu invoquer l'histoire des revendications autonomistes de certaines régions espagnoles, dont la Catalogne fait partie, pour leur offrir une voie spéciale simplifiant l'extension maximale de leur autonomie. Toutefois, là où l'accord de Nouméa et le titre XIII de la Constitution permettent de singulariser la Nouvelle-Calédonie par rapport aux autres collectivités territoriales françaises, y compris celles d'outre-mer, cette voie ouverte par la Constitution espagnole ne singularise que partiellement la Catalogne, puisqu'elle n'est pas la seule à bénéficier de cette voie : en effet, le Pays basque et la Galice avaient également conçu des projets de statut d'autonomie durant l'existence de la Seconde République

⁶⁰ CARCASSONNE Guy, « Les « nationalités » dans la Constitution, *Pouvoirs*, Le Seuil, 1979/1, n° 8 (édition augmentée en 1984), p. 119

espagnole et ont donc pu bénéficier de la voie ouverte par la deuxième disposition transitoire pour étendre leur autonomie autant qu'elles le souhaitent. De plus, cette disposition n'offre pas une voie entièrement réservée aux Communautés « historiques » et à personne d'autre : elle ne fait qu'ouvrir plus largement une voie déjà ouverte aux autres Communautés autonomes qui ne bénéficient pas du qualificatif de Communauté historique.

L'évocation de l'histoire se fait en revanche plus prégnante dans le texte de la loi organique n° 6/2006 du 19 juillet 2006 réformant le statut d'autonomie de la Catalogne : en effet, le préambule du statut d'autonomie de 2006 invoque sans ambiguïté aucune l'histoire de l'autonomisme catalan et opère un inventaire des institutions de gouvernement catalanes, inventaire qui va de la création des *Corts de Cervera* en 1359 jusqu'au statut d'autonomie de 1979, en passant par la création de la *Mancomunitat* en 1914 et la ré-émergence de la Généralité de Catalogne avec le statut de 1932. Le préambule, en plus d'invoquer l'histoire institutionnelle riche de la Catalogne, invoque aussi l'histoire de l'affirmation et du respect des droits fondamentaux et des libertés publiques, montrant ainsi un attachement historique aux droits humains et aux libertés qui dépeint un portrait particulièrement optimiste de la Catalogne et de son histoire. C'est un contraste très marquant par rapport au texte de l'accord de Nouméa : les deux textes se révèlent emplis d'espoir envers leur histoire récente et envers le futur de leurs collectivités respectives et mettent en avant la mise en place de relations démocratiques et pacifiées entre les pouvoirs publics nationaux et les pouvoirs publics locaux, mais aussi entre les peuples locaux concernés et l'ensemble des pouvoirs publics, locaux ou nationaux.

Toutefois, là où l'accord de Nouméa dresse un portrait beaucoup plus pessimiste de l'histoire passée et met en avant les dommages causés par le colonialisme sur la société kanak, sa culture et son peuple, la manière dont le statut d'autonomie catalan raconte l'histoire institutionnelle et politique de la Catalogne prend au contraire un ton beaucoup plus optimiste et met en avant la constance de la vocation autonomiste du peuple catalan, la richesse de son histoire institutionnelle et n'évoque qu'à demi-mot les conséquences particulièrement lourdes pour l'autonomie de la Catalogne de la victoire du camp franquiste durant la Guerre d'Espagne. Les nombreuses initiatives entamées par les Catalans pour appliquer le gouvernement autonome de leur Généralité sont ici bien plus mises en avant et saluées par leur statut d'autonomie, là où l'accord de Nouméa admet beaucoup plus ouvertement les cicatrices laissées par la colonisation, l'absence de prise en compte de la volonté du peuple kanak et la guerre civile, au point de ressembler à une lettre d'excuses pleine de sincérité envers le peuple kanak.

Ainsi, la façon d'évoquer l'histoire de la Catalogne et de la Nouvelle-Calédonie au sein de l'ordre public constitutionnel des Etats espagnol et français en dit long sur la manière dont l'histoire est invoquée par le droit positif : en effet, l'histoire est ici invoquée au sein des textes constitutionnels français et espagnol avant tout pour réaffirmer de manière solennelle l'unité et l'indivisibilité qui les caractérise ; sauf que là où la Constitution française s'associe à un accord concernant spécifiquement la Nouvelle-Calédonie qui permet d'invoquer en profondeur l'histoire politique de la Nouvelle-Calédonie et de mettre en avant les particularités qui la séparent des autres collectivités territoriales, y compris celles d'outre-mer, et de conférer une justification à l'existence du statut particulier par lequel la Constitution française singularise la Nouvelle-Calédonie et son histoire, la Constitution espagnole reconnaît ouvertement la pluralité des peuples espagnols qui composent la Nation espagnole et reconnaît implicitement leur contribution à la reconstruction démocratique du pays, mais n'opère qu'une singularisation implicite voire partielle de la Catalogne et n'invoque jamais son histoire politique spécifique ; à la place, la Généralité elle-même se charge d'invoquer, au sein de ses propres statuts d'autonomie, sa propre histoire politique et institutionnelle pour consolider et crédibiliser l'extension particulière de son autonomie et les particularismes qui la composent.

Tout cela permet également de mettre en avant le caractère assez différent de l'invocation de l'histoire par la Catalogne et la Nouvelle-Calédonie et les formes qu'elles prennent : là où, dans le droit positif, l'invocation de l'histoire de la Nouvelle-Calédonie prend une forme plus coopérative au sein de l'ordre public constitutionnel français, notamment par le biais du renvoi du titre XIII de la Constitution de 1958 à l'accord de Nouméa et met en avant la coopération entre la France et les forces politiques et sociales de l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie tout en étant largement marqué par une volonté de la part de l'Etat central français lui-même d'écouter et de mettre en avant la parole du peuple kanak, il n'en est pas tout à fait de même pour la Catalogne. Certes, elle respecte les bornes posées par la Constitution espagnole et ne montre pas ouvertement une réelle hostilité envers la Nation espagnole quand elle invoque l'histoire institutionnelle de la Communauté ; toutefois, elle met beaucoup plus en avant les volontés de la seule Généralité catalane en parlant de son histoire institutionnelle et de sa capacité à créer des institutions propres pour exercer son gouvernement autonome et ne met pas tellement en avant une quelconque coopération avec l'Etat central espagnol pour appuyer la crédibilité de ses aspirations autonomistes, privilégiant une conception de son histoire institutionnelle moins coopérative et plus volontariste. Il s'agit également d'un élément permis

par la reconnaissance, dans la doctrine espagnole, de « faits différentiels », reconnus dans la Constitution en évoquant les cultures, les traditions et les institutions des peuples d'Espagne⁶¹.

Cette invocation fréquente de l'histoire pour appuyer les revendications indépendantistes et leur conférer une légitimité au sein du droit positif français ou espagnol va également être associée à une réaffirmation de plus en plus intense et consolidée des identités locales au sein du droit positif et notamment d'une affirmation autonome des cultures locales catalane et calédonienne qui est confiée aux collectivités concernées par le biais de statuts propres dotés d'une valeur organique.

Paragraphe 2 : Une réaffirmation des identités locales consolidée au sein des ordres juridiques centraux et partiels concernés par le biais des statuts organiques

Au degré de l'ordre public constitutionnel, la réaffirmation des cultures locales est beaucoup plus mise en avant au sein de la Constitution espagnole de 1978 que dans le cadre de la Constitution française de 1958 : la Constitution française de 1958 se concentre, dans ses articles numérotés, sur les éléments de la culture nationale de la France en priorité et très peu sur les cultures locales qui s'intègrent en son sein, en particulier avec l'article 2 de la Constitution, qui fait du français la seule et unique langue officielle de la République, même si l'expression « langue officielle » n'est pas expressément employée et ne se réfère qu'aux seuls symboles nationaux de la France, en l'occurrence le drapeau tricolore, l'hymne national et la devise de la République. Seul l'article 75-1 de la Constitution, intégré dans le texte numéroté de la Constitution avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, présente les langues régionales comme « appartenant au patrimoine de la France », mais cette reconnaissance des cultures locales, dans les conditions ordinaires, s'arrête ici. Toutefois, la reconnaissance des cultures locales calédoniennes se fait plutôt par la reconnaissance du statut civil coutumier de la Nouvelle-Calédonie au sein même de l'article 77 de la Constitution, qui place ce statut civil particulier dans la liste des domaines régis par la loi organique sur la Nouvelle-Calédonie.

La Constitution espagnole de 1978 met en lumière une volonté plus ouverte et expresse, de la part de l'ordre juridique central espagnol, de reconnaître les cultures locales qui s'intègrent au sein de la Nation espagnole. Comme il a pu être constaté dans le paragraphe précédent, le préambule de la Constitution de 1978 pose comme principal la protection non seulement de tous les Espagnols, mais de l'ensemble des peuples d'Espagne dans l'exercice « de leurs

⁶¹ SUBRA DE BIEUSSES Pierre, « Un Etat unitaire ultra-fédéral », *Pouvoirs*, Le Seuil, 2008/1, n° 124, p. 24

cultures et de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions ». Mais cette reconnaissance des cultures locales ne s'arrête pas au préambule : en effet, les articles 3 et 4 de la Constitution, intégrés dans son titre préliminaire, précisent aussi les conditions sous lesquelles les langues et les symboles locaux peuvent être reconnus dans le cadre constitutionnel national et leur cadre statutaire local respectif. Même si la langue officielle de l'Etat espagnol, le castillan, ainsi que le drapeau national espagnol possèdent une ascendance au sein des articles 3 et 4 par rapport aux langues et symboles locaux, les conditions semblent néanmoins plus ouvertement favorables à la préservation des cultures régionales au sein de l'ordre public constitutionnel espagnol⁶².

En effet, même si l'article 3 de la Constitution de 1978, au même titre que l'article 2 de la Constitution française de 1958, impose une langue officielle pour l'ensemble du pays, que tout citoyen doit connaître et a le droit de savoir, son deuxième alinéa offre aux statuts d'autonomie des Communautés la possibilité de reconnaître une autre langue officielle en leur sein, langue qui occupera alors un statut co-officiel aux côtés de la langue castillane, ce que ne permet pas, comme il sera vu plus tard dans ce même paragraphe, dans le cadre français, même pour la Nouvelle-Calédonie. Et surtout, dès 1978, le troisième alinéa de l'article 3 met en avant l'idée que la richesse des modalités linguistiques du pays espagnol « est un patrimoine culturel qui doit être l'objet d'une protection et d'un respect particuliers » : ainsi, la Constitution intégrait déjà en son sein l'importance de la place des diversités linguistiques espagnoles dans le patrimoine du pays, bien avant que la France ne l'y intègre au sein de l'article 75-1 sous une forme largement plus atténuée que celle promue en Espagne. Il en va de même pour les drapeaux et emblèmes locaux : même si l'article 4 traite en priorité du drapeau national espagnol et de ce qu'il doit être, il confie également aux statuts d'autonomie la possibilité de reconnaître d'autres drapeaux et emblèmes propres à leurs Communautés respectives et qui seront déployés aux côtés du drapeau espagnol au sein des édifices publics locaux et des cérémonies officielles.

Ainsi, l'ordre juridique central espagnol, en comparaison avec celui présent en France, se montre beaucoup plus ouvertement enclin à la fois à poser les conditions dans lesquelles les cultures locales qui s'intègrent en son sein peuvent être protégées et délègue même cette responsabilité de définir les règles protégeant les cultures locales et leurs symboles aux Communautés autonomes et à leurs statuts d'autonomie : c'est même en partie pour échapper

⁶² BALAGUER Frédéric, « L'indépendantisme catalan, un colosse aux pieds d'argile », *Revue du droit public*, Lextenso, 2022, n° 1, p. 252

aux excès centralistes du franquisme, auxquels la Constitution espagnole souhaitait remédier, que la Catalogne a apporté son soutien à la nouvelle Constitution⁶³. Ainsi, la Catalogne évolue dans un cadre constitutionnel dans lequel elle peut bénéficier d'un régime lui permettant de protéger de manière très extensive la culture et la langue catalane. C'est moins le cas pour la Nouvelle-Calédonie, qui doit évoluer dans un cadre constitutionnel beaucoup plus enclin à mettre en avant la culture française nationale et ne protège que de manière relativement secondaire les langues régionales au sein de la Constitution. Il s'agit toutefois d'une apparence trompeuse, puisqu'en réalité, l'ordre juridique central français, à travers la Constitution, préfère singulariser de manière particulièrement renforcée la Nouvelle-Calédonie en renvoyant à l'accord de Nouméa pour prendre en charge les conditions de la protection de la culture kanak.

En effet, même si la loi organique portant statut de la Nouvelle-Calédonie ne se réfère que peu à la culture kanak et à l'histoire coloniale de la Nouvelle-Calédonie, le document d'orientation de l'accord de Nouméa, non seulement prend en charge la légitimation par l'histoire du renforcement de l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie, mais elle pose aussi des conditions particulièrement favorables à la préservation de l'identité kanak au sein de l'organisation politique et sociale calédonienne. La première partie du document d'orientation, nommée « L'identité kanak », pose un objectif d'amélioration de la prise en compte de l'identité kanak au sein de l'organisation politique et sociale calédonienne : c'est tout particulièrement la troisième section, nommée « Le patrimoine culturel », qui pose les conditions de la préservation des cultures kanak, notamment en posant une obligation d'identifier et de protéger juridiquement les sites sacrés de la tradition kanak selon les mêmes règles que celles appliquées pour les monuments historiques, ainsi que de rétablir les noms kanak des lieux de l'archipel.

L'accord pose même une obligation de favoriser le retour, en Nouvelle-Calédonie, des objets culturels kanak qui se trouvent dans des musées ou collections situées en France ou à l'étranger ; et même si l'accord de Nouméa ne confère pas un statut officiel aux langues kanak sur le plan administratif, il leur accorde tout de même un statut de « langue d'enseignement et de culture » qui permet tout de même d'assurer plus solidement leur protection et de même d'en favoriser la présence dans les médias locaux calédoniens. L'accord se pose même comme objectif d'organiser une recherche scientifique et un enseignement universitaire plus approfondis des langues kanak en Nouvelle-Calédonie et met en place une académie des langues kanak composé de locuteurs désignés en accord avec les autorités coutumières

⁶³ *Ibid*, p. 251

calédoniennes et qui se chargera de fixer « leurs règles d'usage et leur évolution »⁶⁴. Le développement culturel bénéficie lui aussi de modalités particulièrement protectrices envers la culture kanak, puisque l'accord dispose également que la culture kanak doit être valorisée dans les formations artistiques et les médias de Nouvelle-Calédonie et oblige l'Etat à soutenir sur le plan technique et financier le Centre Culturel Tjibaou pour lui permettre d'assurer le rayonnement de la culture kanak.

L'accord ne s'arrête pas ici et présente l'identité de chaque Kanak comme étant définie « en référence à une terre » et pose une obligation de cadastrer les terres coutumières afin que les droits coutumiers puissent être identifiés de manière claire, et pousse même plus loin la réforme foncière en séparant les terres coutumières en plusieurs catégories, qui sont les réserves, les terres attribuées aux « groupements de droit particulier local » et des terres attribuées par l'ADRAF au titre du lien à la terre. Ainsi, la protection de la culture kanak par l'ordre juridique central français prend une traduction foncière qui met en lumière le fait que l'accord de Nouméa reste un accord conçu pour réparer les zones d'ombres laissées par le passé colonial de la Nouvelle-Calédonie et apaiser une situation de colonisation qui a débouché sur un accaparement des terres et des ressources locales par l'Etat français au détriment des peuples kanak.

La détermination des symboles et signes identitaires de la Nouvelle-Calédonie est par ailleurs présentée par l'accord comme devant être recherchée en commun pur pouvoir exprimer l'identité kanak et le futur partagé par tous au sein d'une Nouvelle-Calédonie potentiellement indépendante ; de plus, le nom de la collectivité peut même être changé par le biais d'une loi du pays adoptée à la majorité qualifiée, et la mention de ce même nom peut être apposée sur les papiers d'identité en tant que signe de citoyenneté.

Ainsi, la protection des cultures kanak, à travers l'accord de Nouméa, se révèle être tout aussi étendue, voire plus encore que celle accordée par la Constitution espagnole : même si la Constitution française de 1958 ne protège pas explicitement la culture kanak, il n'empêche qu'elle prend le pari de confier cette responsabilité à l'accord de Nouméa et s'y réfère pour ce sujet bien précis, mettant ainsi en lumière une véritable volonté du constituant d'assurer une protection particulière pour la culture de la Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, cette singularisation s'en trouve grandement renforcée lorsque l'on découvre qu'aucune autre culture d'outre-mer ne bénéficie d'un tel statut ou d'un tel degré de protection au sein du cadre

⁶⁴ Cf. Point 1.3.3. de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998

constitutionnel français, ni les collectivités territoriales dépendant du statut ordinaire dressé par l'article 72 de la Constitution, ni les collectivités territoriales d'outre-mer rattachées aux dispositions des articles 73 et 74 de la Constitution. Une telle asymétrie s'en trouve d'autant plus renforcée que la Constitution ne pose pas le cadre de la protection de la culture et de l'identité kanak, mais préfère confier cette responsabilité à un accord international auquel elle renvoie.

Cette asymétrie et cette singularité de la situation de l'identité et de la culture kanak que l'on peut retrouver au sein de l'ordre public constitutionnel français ne se retrouve pas pour la Catalogne : en effet, celle-ci ne se voit pas attribuer un accord spécialement dédié à la protection de sa culture et de son identité ni ne se voit dédier un titre entièrement consacré à elle au sein de la Constitution espagnole. En réalité, elle est même inscrite dans un cadre constitutionnel général de protection des langues locales et de détermination des symboles locaux qui est censé régir non pas seulement la Catalogne, mais l'ensemble des Communautés autonomes existantes, peu importe qu'elles soient des Communautés dites « historiques » ou des Communautés autonomes ordinaires. Si le statut de Communauté « historique » ne singularisait que partiellement la Catalogne par rapport au reste de l'Espagne, le cadre posé par la Constitution pour la protection des cultures locales ne lui offre qu'une singularité réduite et l'intègre dans un cadre général régissant l'ensemble du pays, sans modalités spéciales. Toutefois, ces dispositions constitutionnelles, en prenant un aspect général sans poser des dispositions trop précises et en confiant le soin de protéger le statut des langues locales et les symboles locaux, offre tout de même une importante autonomie à la Catalogne s'agissant de ce domaine particulier.

Ainsi, si la Catalogne et la Nouvelle-Calédonie se retrouvent à prendre deux routes très différentes quant au cadre posé peut déterminer comment elles peuvent assurer la promotion et la protection de leurs cultures locales particulières, il n'empêche que le résultat final reste très similaire et tend à leur accorder une marge de manœuvre substantielle dans ce domaine particulier et donc une autonomie plutôt étendue. Ainsi, une première clé de répartition des compétences entre l'ordre juridique central de la France et de l'Espagne et l'ordre juridique partiel servant de support à la Catalogne et à la Nouvelle-Calédonie se trouve s'agissant de la protection des cultures, puisqu'ici, les deux collectivités concernées et leurs ordres juridiques agissent pour protéger leur culture et leur identité, mais dans un cadre intégré au sein de l'ordre juridique central qui s'impose sur eux, soit par le biais des articles numérotés de la Constitution

pour la Catalogne, soit par le biais d'un accord qui régit les relations entre l'ordre juridique central et l'ordre juridique partiel concerné dans le cas de la Nouvelle-Calédonie.

Les lois organiques faisant office de statut d'autonomie pour la Catalogne et la Nouvelle-Calédonie peuvent toutefois mettre en lumière des degrés divers de volontarisme et de souplesse s'agissant de l'affirmation et de la réaffirmation des cultures locales qui les caractérisent. En premier lieu, la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie reste largement dans les bornes posées par l'accord de Nouméa pour délimiter et protéger la culture et l'identité kanak : en effet, l'article 5 permet à la Nouvelle-Calédonie de déterminer librement « les signes identitaires permettant de marquer sa personnalité aux côtés de l'emblème national et des signes de la République » et même de modifier son nom par le biais d'une loi du pays adoptée par une majorité composée d'au moins trois-cinquièmes par le congrès de la Nouvelle-Calédonie. L'article 18 précise aussi que les terres coutumières sont inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables, renforçant plus que jamais la protection que l'accord de Nouméa leur accordait.

L'article 5 se révèle toutefois très intéressant puisqu'il met en avant, au sein des statuts organiques de la Nouvelle-Calédonie, une volonté de faire cohabiter ensemble, dans le même espace, les symboles particuliers de la Nouvelle-Calédonie et ceux de la République française, mettant en lumière une volonté très peu différente de ce qu'exprimait la Constitution espagnole s'agissant de la cohabitation des symboles nationaux et des symboles locaux. La définition de symboles échappe toutefois entièrement à l'ordre juridique central français et seul l'ordre juridique partiel de la Nouvelle-Calédonie peut prendre cela en charge. L'article 215 de la loi organique de 2006, inclus au sein du titre VIII dédié au rééquilibrage et au développement économique, social et culturel, reprend la reconnaissance des langues kanak comme langues d'enseignement et de culture, mais ne leur offre aucunement une reconnaissance de leur possible utilisation en tant que langue de l'administration et de l'action administrative, et reste ainsi dans les limites fixées par l'accord de Nouméa. Il en va de même pour la conclusion d'un accord entre la Nouvelle-Calédonie et l'Etat pour le patrimoine culturel kanak et le centre culturel Tjibaou, présente au sein de l'article 215 mais ne fait que reprendre les dispositions de la dernière section du premier chapitre du document d'orientation de l'accord de Nouméa.

La loi organique portant statut d'autonomie de la Catalogne du 19 juillet 2006, en revanche, se montre beaucoup plus ouverte s'agissant de la protection de l'identité et de la culture catalane. En effet, dès le préambule du statut d'autonomie, en plus de se référer à la riche histoire institutionnelle de la Catalogne, il y est également fait référence à une

proclamation de la liberté, de la justice et de l'égalité en tant que « valeurs supérieures de sa vie collective ». De plus, le statut d'autonomie dresse une liste de valeurs caractéristiques de la culture catalane et qui caractérisent le Statut d'autonomie en conséquence, dont « la tradition civique et associative de la Catalogne » qui souligne l'importance de la langue et de la culture catalanes, ainsi qu'une référence à la tradition humaniste catalane qui la pousse à s'engager à la construction d'un ordre mondial pacifique et juste. L'existence même de ce préambule au sein du statut d'autonomie catalan lui confère une ressemblance assez frappante avec le préambule d'une Constitution d'un Etat pleinement reconnu comme tel, en particulier de la Constitution des Etats-Unis d'Amérique de 1787.

Aussi, c'est une particularité qui différencie fortement le statut d'autonomie catalan par rapport à la loi organique de 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, qui ne possède aucun préambule ni déclaration de principe et semble ainsi prendre une posture plus technique par rapport au statut d'autonomie catalan, et l'éloigne ainsi d'une Constitution intégrée dans un ordre juridique central. Il est malgré tout nécessaire de préciser que le préambule du statut d'autonomie catalan ne possède pas de valeur juridique et reste ainsi limité à une déclaration de principes qui ne peut pas être invoquée devant le Tribunal constitutionnel pour protéger un droit ou une liberté. Cela peut en partie expliquer pourquoi le statut d'autonomie catalan prend de fortes ressemblances avec une Constitution d'un Etat pleinement indépendant et se donne la possibilité de prendre une lettre plus passionnée dans son préambule, là où la loi organique de 1999 sur la Nouvelle-Calédonie reste pensée selon des termes plus techniques et est pensée avant tout pour déterminer le fonctionnement concret des institutions calédoniennes, et non pour opérer une déclaration de principes. Cette dernière, de toute manière, est déjà assurée par l'accord de Nouméa, qui ne tarit pas de références au passé colonial et aux principes à respecter dans les relations avec la Nouvelle-Calédonie et le peuple kanak.

L'article 6 du statut d'autonomie catalan, en comparaison avec l'article 215 de la loi organique portant statut de la Nouvelle-Calédonie, ne se contente pas de faire du catalan une langue d'enseignement et de culture pleinement reconnue comme cela peut être le cas pour les langues kanak en Nouvelle-Calédonie, elle en fait même une langue co-officielle de la Généralité aux côtés de l'espagnol, et elle va jusqu'à en faire la langue de préférence pour l'administration publique et les médias publics de la Généralité. Toutefois, au même titre que ce que faisait l'accord de Nouméa et ce que fait la loi organique de 1999, le catalan est également une langue d'enseignement pouvant être utilisée, en conséquence, dans les établissements scolaires de la Généralité. Toutefois, même si la langue catalane ne bénéficie

pas d'un statut équivalent à celui reconnu aux langues minoritaires en Suisse, elle reste présentée par les statuts organiques comme étant la langue de préférence dans les administrations et les médias publics de la Généralité⁶⁵. la protection de la langue catalane profite pleinement de son statut co-officiel en comparaison avec les langues kanak, puisqu'il est possible, pour la Catalogne, dans les conditions de l'article 6, de coopérer avec d'autres communautés et territoires possédant un patrimoine linguistique commun et coopère avec l'Etat espagnol pour adhérer à des conventions, traités et autres mécanismes conventionnels de collaboration pour diffuser et promouvoir la langue catalane à l'étranger. On retrouve ainsi une dimension coopérative entre la Catalogne et l'Etat déjà présente au sein de l'accord de Nouméa, mais qui s'étend aussi à la coopération internationale et aux traités internationaux.

Une autre différence entre les deux statuts organiques reste aussi la détermination des symboles et signes identitaires des collectivités infra-étatiques catalanes et néocalédoniennes : en effet, les statuts organiques qui régissent leur autonomie ne posent pas des conditions de détermination des signes identitaires identiques : l'article 8 du statut d'autonomie catalan de 2006 pose de manière absolue et clairement définie les symboles de la Généralité, qui sont le drapeau catalan tel que présenté dans le deuxième alinéa, une fête nationale nommée *la Diada*, qui a lieu le onze septembre de chaque année, ainsi qu'un hymne catalan nommé *Els segadors*, et dispose dans son dernier alinéa que la protection juridique de ces symboles est identique à celle des autres symboles de l'Etat, mettant ainsi ces symboles clairement définis sur un pied d'égalité par rapport à l'Etat central espagnol. L'intégration de l'hymne *Els segadors* en tant qu'hymne officiel catalan au sein des statuts organiques n'est pas anodine, puisqu'il s'agit d'un chant issu de la révolte menée en 1640 par les paysans catalans pour « protester contre la présence des armées espagnoles »⁶⁶ qui occupent le territoire. Ce n'est pas le cas de la loi organique portant statut de la Nouvelle-Calédonie de 1999, dont l'article 4 ne pose pas des signes identitaires précis pour la Nouvelle-Calédonie mais son article 5 permet à la collectivité de déterminer librement les signes identitaires qui marquent sa personnalité et côtoieront « l'emblème national et les signes de la République », et lui offre même la possibilité de changer son nom. Ces décisions ne peuvent toutefois être prises qu'à la majorité des trois-cinquièmes du Congrès et en respectant les conditions fixées au sein du chapitre II du titre III de la loi organique de 1999.

⁶⁵ Voir BALAGUER, p. 251

⁶⁶ *Ibid*

Cette absence de définition complète et absolue des symboles néocalédoniens s'inscrit dans un réel renforcement de l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie puisque pour changer ces signes identitaires, le consentement du Parlement français ou du Gouvernement n'est en rien nécessaire : seul un vote du congrès de la Nouvelle-Calédonie peut le faire en votant une loi du pays adoptée avec une majorité des trois-cinquièmes, ce qui fait que cette définition des signes identitaires se retrouve pleinement confiée à l'ordre juridique partiel néocalédonien, sans que l'ordre juridique central ne puisse y intervenir sauf pour modifier la loi organique sur la Nouvelle-Calédonie et possiblement modifier son article 5. Cette absence de définition complète de ces symboles s'accompagne aussi d'une reconnaissance non seulement d'un statut kanak particulier, mais également d'un lien entre l'identité kanak et le statut, rebaptisé « statut coutumier kanak »⁶⁷, appartenance qui relève avant tout du choix de la personne et qui ouvre également un processus de « conquête du « droit à l'identité » »⁶⁸

Le statut d'autonomie catalan, en revanche, réduit l'autonomie catalane pour la définition de ses signes identitaires, puisque leur modification est possible, en tout cas ni l'article 8 ni aucune disposition du statut d'autonomie ou de la Constitution de 1978 ne l'interdit, mais il ne suffira pas d'une disposition législative pour les changer, l'article 8 du statut d'autonomie ne permettant qu'une régulation des expressions du cadre symbolique catalan et l'établissement de leur ordre protocolaire. Changer ces symboles obligerait le Parlement catalan à réviser le statut d'autonomie en suivant la procédure dressée à l'article 223 et à obtenir l'approbation du Parlement catalan avec une majorité des deux-tiers, l'approbation des Cortès générales par le biais d'une loi organique et enfin un référendum dans lequel le peuple peut toujours refuser de ratifier la proposition de réforme du statut d'autonomie. La procédure échappe ainsi partiellement à l'ordre juridique partiel catalan, qui doit en partager l'initiative et le déroulé avec les Cortès générales et donc avec l'ordre juridique central espagnol, puisque l'accord conjoint du Parlement catalan, du peuple catalan et des Cortès générales seul peut permettre à la révision du statut d'entrer en vigueur.

Enfin, un dernier élément permet de mettre en lumière une séparation culturelle entre l'ordre juridique central, espagnol comme français, et les ordres juridiques partiels locaux catalans et néo-calédoniens reste l'existence d'une citoyenneté séparée qui, certes, ne remplace pas la citoyenneté de l'Etat central, mais cohabite avec elle. L'article 7 du statut d'autonomie catalan lie explicitement la citoyenneté catalane à la citoyenneté espagnole en précisant que

⁶⁷ Voir CORNUT, RDP 2019, p. 1488

⁶⁸ *Ibid*, p. 1489

« possèdent la condition politique de Catalans, ou citoyens de Catalogne, les citoyens espagnols dont la résidence administrative se trouve en Catalogne » ; pour ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, l'article 4 de la loi organique de 1999 vient instituer une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, elle aussi liée à la nationalité française. Néanmoins, la présence d'une citoyenneté particulière à une collectivité infra-étatique singularise plus fortement la Nouvelle-Calédonie que la Catalogne : en effet, là où le statut d'autonomie catalan lie la citoyenneté catalane au fait d'avoir une résidence administrative en Catalogne et pose ainsi des conditions d'accès à la citoyenneté relativement souples, l'article 4 de la loi organique de 1999 précise que la citoyenneté néo-calédonienne est associée à un panel de conditions dressé au sein de l'article 188 : pour obtenir cette citoyenneté, il est alors nécessaire de remplir les conditions d'inscriptions sur les listes électorales néo-calédoniennes établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 sur l'accord de Nouméa et être inscrit sur le tableau annexe et domicilié depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie « à la date de l'élection au congrès et aux assemblées de province ; si la personne a atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998, soit elle devra justifier de dix ans de résidence en Nouvelle-Calédonie en 1998, soit avoir au moins un parent remplissant les conditions nécessaires pour être électeur au scrutin consultatif du 8 novembre 1998, soit avoir un parent inscrit au tableau annexe et justifier d'une durée de domicile d'au moins dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection.

Il est alors flagrant que cette citoyenneté infra-étatique ne s'obtient pas dans les mêmes conditions selon que la personne se trouve en Catalogne ou en Nouvelle-Calédonie : les conditions sont même beaucoup plus strictes et difficiles à remplir pour la citoyenneté néo-calédonienne : en effet, cette dernière pose des conditions de résidence non seulement géographiques (résider en Nouvelle-Calédonie), mais aussi temporelles, puisqu'il ne suffit pas d'avoir résidé cinq ans en Nouvelle-Calédonie pour être un citoyen calédonien : il est nécessaire d'avoir résidé au moins dix ans. De plus, la citoyenneté est aussi largement liée aux élections calédoniennes, en particulier la consultation du 8 novembre 1998, puisqu'il faut remplir les conditions fixées pour pouvoir voter à cette consultation pour faire partie de la citoyenneté néocalédonienne. La citoyenneté néocalédonienne possède aussi de nombreuses particularités par rapport à celle de la Catalogne puisque celle-ci n'est pas simplement une citoyenneté infra-étatique, complémentaire à la citoyenneté nationale et, en conséquence, similaire à celle appliquée dans un Etat fédéral, mais un authentique « pari sur l'avenir à l'initiative des acteurs

sociaux eux-mêmes »⁶⁹ et que l'accord de Nouméa consacre à deux reprises : tout d'abord, l'accord précise, dans le quatrième point de son préambule, qu'il est « nécessaire de poser les bases d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, permettant au peuple d'origine de constituer avec les hommes et les femmes qui y vivent une communauté humaine affirmant son destin commun ».

Il ne s'agit pas que d'une citoyenneté administrative ordinaire mais bien d'un outil permettant de dresser le portrait d'une communauté nationale pleine et entière avec un destin commun à accomplir. Par ailleurs, les conditions pour faire partie du corps électoral, qu'il est nécessaire de remplir pour être un citoyen néocalédonien, sont rappelées au sein de l'article 2.2 de l'accord de Nouméa et précisent que les personnes qui peuvent justifier que l'interruption dans la continuité du domicile en Nouvelle-Calédonie est due à des raisons professionnelles ou familiales, ou les personnes qui, de statut coutumier ou nés en Nouvelle-Calédonie, « y ont eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux » et les personnes ayant au moins un parent né en Nouvelle-Calédonie et qui y ont le centre de leurs intérêts matériels et moraux peuvent faire partie du corps électoral, et donc de la citoyenneté. Il est par ailleurs nécessaire de préciser qu'avec la révision constitutionnelle du 23 février 2007, le gel du corps électoral a été imposé afin de satisfaire les revendications des indépendantistes kanaks et éviter une extension du corps électoral vers de nouveaux arrivants⁷⁰.

La construction de la citoyenneté néocalédonienne diffère ainsi fortement de celle de la Catalogne : en effet, cette citoyenneté est avant tout pensée de manière pragmatique afin de « créer un sentiment d'appartenance, voire d'affiliation nécessaire dans un processus d'indépendance »⁷¹, et plus que tout permet « d'unifier une population marquée par son passé colonial »⁷². Elle possède donc bel et bien une visée de singularisation de la communauté politique néocalédonienne et semble être pensée pour assurer la transition vers l'indépendance. L'avenir doit ainsi être « le temps de l'identité, dans un destin commun »⁷³, et la citoyenneté néocalédonienne sert cet objectif en permettant la mise en œuvre d'un rééquilibrage au profit

⁶⁹ SALAÛN Marie, VERNAUDON Jacques, « La citoyenneté comme horizon : destin commun, demande sociale et décolonisation de l'école en Nouvelle-Calédonie », *Anthropologie et Sociétés*, 2009, vol. 33, n° 2, p. 63

⁷⁰ PACCAUD Françoise, « L'indépendance de la Nouvelle-Calédonie, ou les pérégrinations d'une indépendance programmée », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2019/4, n° 120, p. e54

⁷¹ *Ibid*, p. e56

⁷² *Ibid*

⁷³ HAVARD Léa, « La réalisation de la citoyenneté calédonienne », *Revue du droit public*, Lextenso, 2013, n° 5, p. 1179

du peuple kanak⁷⁴. De plus, cette dérogation au suffrage universel n'est rendue acceptable que par le fait que ce dispositif est clairement transitoire et conçu avant tout pour accompagner la marche de la Nouvelle-Calédonie vers son indépendance⁷⁵. Au même titre que le titre XIII de la Constitution, même si ce système déroge aux conditions ordinaires du droit et de l'ordre juridique central, cette dérogation reste considérée comme acceptable en raison du fait qu'elle ne concerne qu'une seule partie du pays, une partie dotée d'une histoire particulière

Ce n'est pas le cas pour la citoyenneté catalane : certes, elle nécessite de remplir une condition de résidence administrative et ouvre bien la possibilité de jouir des droits politiques déterminés par le statut d'autonomie catalan, mais les points communs avec la citoyenneté néocalédonienne s'arrêtent ici : en effet, le statut d'autonomie ne pose pas plus qu'une condition de résidence sans durée minimale de domicile en Catalogne à respecter pour l'obtenir, et cette citoyenneté est posée selon des bases générales, sans être rattachée aux conditions permettant de voter durant une procédure électorale ou un référendum de consultation précis, encore moins un référendum portant sur l'indépendance de la Catalogne, ce qui est largement le cas pour la citoyenneté néocalédonienne. De plus, jouir des droits politiques définis par le statut d'autonomie en tant que Catalan est également possible si l'on est un citoyen espagnol résidant à l'étranger et dont le dernier domicile administratif se trouvait en Catalogne, et leurs descendants conservant cette citoyenneté, si jamais ils en font la demande.

Ces conditions sont loin de celles posées pour la citoyenneté et ne permettent pas vraiment à la citoyenneté catalane de constituer une communauté humaine marquée par un destin commun par le biais du droit et des statuts organiques. De plus, au contraire du corps électoral néocalédonien, qui a été gelé en février 2007 pour satisfaire les revendications des indépendantistes et éviter une nouvelle extension du corps électoral, aucun gel du corps électoral catalan n'est imposé à ce jour, ce qui éloigne fortement la citoyenneté catalane du projet dressé par l'accord de Nouméa avec la citoyenneté néocalédonienne. Ainsi, là où la citoyenneté néocalédonienne se pose en véritable outil permettant de reconstruire une communauté humaine possédant un passé commun et pouvant former une nation pleinement indépendante de la France, la citoyenneté catalane est pensée selon des bases plus proches de la citoyenneté d'un Etat fédéré, qui ne fait que côtoyer celle de l'Etat fédéral sans pour autant

⁷⁴ *Ibid*

⁷⁵ *Ibid*, p. 1182

être pensée de manière à former une communauté nationale à part entière et permettre une transition vers l'indépendance.

Au-delà de la marche vers un renforcement, au sein des ordres juridiques partiels locaux et nationaux, de l'affirmation des cultures locales catalane et néocalédonienne, la prise en compte de revendications indépendantistes passe également par la mise en place de régimes politiques parlementaires en mesure de fonctionner de manière autonome et dotés de compétences qui leur permettent de dresser de véritables normes de valeur législative, au moins partiellement équivalentes à celles dressées au sein de leurs ordres juridiques centraux respectifs.

Section 2 : La mise en place de régimes politiques parlementaires capables de fonctionner de manière autonome

Mettre en place un régime parlementaire n'est pas une simple affaire de mise en place d'un Parlement : il s'agit aussi de la construction de relations entre institutions, de l'éventualité d'un mimétisme reprenant les institutions de l'Etat central et leur fonctionnement ou, au contraire, d'une divergence entre le modèle appliqué sur la collectivité infra-étatique concernée et son modèle central initial, de domaines de compétence entre les institutions de l'ordre juridique partiel ou entre les institutions de l'ordre juridique partiel et celles de l'ordre juridique central qui les surplombe.

Les modèles qui surplombent la Généralité de la Catalogne et la Collectivité de Nouvelle-Calédonie sont tous deux des régimes politiques parlementaires, mais ils possèdent eux-mêmes des divergences qui les séparent et méritent d'être soulignées : d'une part, l'Espagne a développé, avec la Constitution de 1978, une monarchie parlementaire dans laquelle les Cortès générales possèdent une primauté sur le processus législatif, conférée par l'article 66 de la Constitution qui en fait les représentantes du peuple espagnol et précise qu'elles « exercent le pouvoir législatif de l'Etat, votent le budget, contrôlent l'action du Gouvernement et assument les autres compétences que leur attribue la Constitution ». Seule la procédure de révision mitige cette primauté des Cortès générales, notamment avec l'intervention d'une procédure référendaire pour valider la mise en œuvre du projet de révision constitutionnelle voté par les Cortès.

Dans le cas de la France, l'article 20 de la Constitution de 1958 fait du Gouvernement l'entité qui « conduit et détermine la politique de la Nation ». Ainsi, le Gouvernement devient

l'institution qui mène le jeu et non plus le Parlement⁷⁶. Ce signal fait dévier le régime parlementaire français puisqu'ici, même si l'Assemblée nationale représente le peuple français et le Sénat fait office de représentation territoriale pour la France (au même titre que le Sénat espagnol), le Gouvernement mène la danse pour la politique de la Nation, et non le Parlement, ce qui réduit grandement la primauté du Parlement au sein du régime et renforce la rationalisation du régime parlementaire à un degré dépassant largement ce qui est appliqué en Espagne. Cela ne signifie pas que le Parlement ne se voit attribuer aucune responsabilité par la Constitution : il doit toujours contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques, comme le dispose l'article 24 de la Constitution de 1958.

Pour ce qui concerne les relations entre les Cortès et le gouvernement espagnol, la Constitution espagnole s'est inspirée de la loi fondamentale allemande de 1949, en mettant en place un gouvernement « solidairement responsable de sa gestion politique » devant la chambre basse des Cortès (le Congrès des Députés) au sein de son article 108⁷⁷ : le Sénat espagnol n'intervient pas dans le processus, ce qui fait du régime parlementaire espagnol un authentique régime parlementaire moniste.

L'article 113 de la Constitution espagnole reprend même la procédure de motion de censure constructive présente dans l'article 67 de la loi fondamentale allemande. Cette procédure oblige ainsi le Congrès des Députés à présenter une motion soutenue par au moins un dixième de ses membres, et sans pouvoir en présenter une nouvelle dans la même session en cas d'échec, et le vote de la motion n'est possible qu'après un délai de réflexion de cinq jours et doit se solder par une majorité absolue en faveur de la motion pour que celle-ci puisse faire tomber le gouvernement, le tout en présentant en même temps un nouveau candidat à la présidence du gouvernement⁷⁸, candidat qui devra proposer une nouvelle formation gouvernementale dont les membres seront nommés par le Roi, selon les modalités de l'article 100 de la Constitution. L'article 112 de la Constitution de 1978 met aussi en place une question de confiance que le Président du Gouvernement peut poser au Congrès des députés sur son programme ou une déclaration de politique générale ; l'article 114 complète ces dispositions en précisant que si le Congrès refuse sa confiance au Gouvernement, ce dernier devra remettre sa démission.

⁷⁶ ZOLLER Elisabeth, MASTOR Wanda, *Droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, 3^e édition, 2021, p. 525-526

⁷⁷ LAUVAUX Philippe, LE DIVELLEC Armel, *Les grandes démocraties contemporaines*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, 4^e édition, 2015, p. 981

⁷⁸ *Ibid*, p. 982

La Constitution française du 4 octobre 1958 met également en place un régime parlementaire et partage avec la Constitution espagnole de 1978 la mise en place d'une responsabilité politique solidaire du Gouvernement devant l'Assemblée nationale, donc devant la seule chambre basse, sans que le Sénat ne puisse intervenir pour la faire jouer, le tout selon des procédures rationalisées au sein de la Constitution, dans le cas français au sein de l'article 49. Les deux Constitutions mettent toutes les deux en application le partage de l'initiative législative entre le Gouvernement, la chambre basse et la chambre haute du gouvernement (article 87 alinéa 1 de la Constitution espagnole de 1978 ; article 396 de la Constitution française de 1958). Elles partagent également la mise en place d'une question de confiance, que la Constitution insère au premier alinéa de son article 49. Toutefois, la question de confiance française diffère de celle mise en place en France en ce qu'elle n'oblige pas le Gouvernement à démissionner si l'Assemblée nationale ne lui accorde pas sa confiance. Les motions de censure françaises et espagnoles partagent comme point commun le fait qu'elles doivent être soutenues par au moins un dixième des membres de leur chambre basse puis être adoptées par une majorité absolue des membres qui composent la chambre basse, mais la motion de censure, telle qu'elle est pensée en France, ne pose qu'un délai de quarante-huit heures avant que le vote sur la motion ne puisse avoir lieu, au lieu de cinq jours pour sa comparse espagnole ; de plus, la motion de censure française permet de signer trois motions de censure par session parlementaire ordinaire et une seule par session extraordinaire, nombre qui reste au-dessus de ce qui est permis par la Constitution espagnole. Toutefois, ce vote de motions de censure n'a presque jamais été une réussite en France, avec une seule motion de censure ayant réussi à faire tomber un Gouvernement sous la Cinquième République (en 1962).

Ce sont ces régimes parlementaires qui surplombent l'architecture institutionnelle de la Catalogne et de la Nouvelle-Calédonie, et que ces derniers vont reprendre tout en cherchant à les adapter à leur façon. Ainsi, les statuts organiques calédoniens et catalans vont tous les deux mettre en place des régimes parlementaires opérant chacun un degré différent de mimétisme par rapport au modèle parlementaire national qui les surplombe (Paragraphe 1), tout en dotant leurs collectivités infra-étatiques respectives de compétences qui leur confèrent une autonomie extrêmement large par rapport au modèle national (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Des modèles locaux de régime parlementaire n'appliquant pas un degré identique de singularisation par rapport à leur modèle national

En Catalogne comme en Nouvelle-Calédonie, les statuts organiques optent non pour la mise en place de régimes politiques présidentiels, similaires à ceux implantés aux Etats-Unis et en Amérique du Sud, mais pour des régimes parlementaires, reprenant donc une base fondamentale similaire à celle implantée au sein de leurs modèles parlementaires nationaux respectifs : toutefois, le nombre de chambres parlementaires est ici un premier domaine où les modèles parlementaires catalans et calédoniens dévient par rapport à leurs modèles nationaux, mais de manière variable. En effet, là où l'article 66 de la Constitution de 1978 précise que les Cortès générales forment un Parlement bicaméral composé du Congrès des députés et du Sénat, le statut d'autonomie catalan de 2006 rejette le bicamérisme et opte plutôt pour un Parlement monocaméral représentant le peuple de la Catalogne à lui seul. Aucune autre institution parlementaire ne cohabite avec le Parlement catalan.

En revanche, le cas de la Nouvelle-Calédonie semble, de prime abord, opérer un mimétisme assez étendu en reprenant un Parlement bicaméral composé du Congrès et du Sénat coutumier, comme le précise l'article 2 de la loi organique de 1999. Toutefois, ce n'est qu'un mimétisme très partiel qui caractérise les institutions parlementaires calédoniennes par rapport aux institutions parlementaires nationales, puisque selon les termes de l'article 101 de la loi organique de 1999, les lois du pays sont adoptées par le Congrès, mais rien ne précise que le Sénat coutumier prend part à leur adoption, sauf, comme le précise l'article 142 de la loi organique, les projets ou propositions de loi du pays relatifs, aux signes identitaires de l'article 5, au statut civil coutumier, au régime des terres coutumières, aux limites des aires coutumières, aux modalités d'élection au sénat coutumier et aux conseils coutumiers. Pour résumer la situation du Sénat coutumier, le seul moment où le bicamérisme prend pleinement effet au sein de la procédure législative néocalédonienne est celui où une loi du pays touche à des sujets concernant l'identité kanak ou le droit coutumier. Il n'est d'ailleurs pas surprenant que les institutions soient conçues de manière à ce que le bicamérisme puisse pleinement effet pour des sujets coutumiers, étant donné qu'il s'agit ici d'une revendication autochtone, qui promeut la consécration d'un système institutionnel coutumier à l'intérieur du cadre national⁷⁹. Pour les autres domaines concernés par un projet ou une proposition de loi du pays, seul le Congrès peut délibérer, et non le Sénat coutumier.

La Nouvelle-Calédonie ne met pas en place un système parlementaire monocaméral similaire à celui implanté en Catalogne, mais elle met en place un bicamérisme extrêmement

⁷⁹ Voir CORNUT, RDP 2019, p. 1489

particulier qui la singularise fortement par rapport à son modèle national, puisque ce Parlement bicaméral ne prend pleinement effet en tant que Parlement bicaméral que sur quelques sujets très précis. Le rôle principal du Sénat reste avant tout consultatif, puisqu'il est obligatoirement consulté par le président du gouvernement, le président du Congrès ou le président d'une assemblée de province si un projet ou une proposition de loi touche à des sujets concernant l'identité kanak et peut être consulté de manière optionnelle sur tout autre projet ou proposition de loi du pays. L'article 145 de la loi organique de 1999 permet aussi au Sénat coutumier de Nouvelle-Calédonie de saisir le gouvernement d'une proposition intéressant l'identité kanak s'il en prend l'initiative ou si une assemblée de province le demande. Le modèle parlementaire calédonien n'est pas un parlementarisme bicaméral quasi-égalitaire, contrairement à celui implanté au niveau de la France, où même si le Sénat n'a pas le dernier mot sur le vote d'un projet ou d'une proposition de loi, il intervient malgré tout dans la procédure législative peu importe le sujet abordé par le projet ou la proposition de loi votée et possède un droit d'initiative des lois au même titre que l'Assemblée nationale, comme le précise l'article 39 de la Constitution de 1958. Ce n'est pas le cas pour la Nouvelle-Calédonie, dans laquelle en dehors des sujets concernant l'identité kanak ou le droit coutumier calédonien, seul le Congrès peut délibérer sur un projet ou une proposition de loi du pays, et non le Sénat coutumier, qui reste avant tout une instance consultative au sein du régime parlementaire calédonien.

Ainsi, si les modèles parlementaires catalans et calédoniens divergent par rapport à leurs modèles parlementaires nationaux respectifs, ils n'opèrent pas cette divergence de manière absolument identique : là où le modèle parlementaire catalan diverge du modèle espagnol en rejetant ouvertement le bicamérisme et en optant pour la mise en place d'un régime parlementaire monocaméral, le modèle calédonien se singularise non par le rejet absolu du parlementarisme bicaméral, mais en optant pour un modèle inégalitaire où le Sénat coutumier ne joue pas réellement le rôle de Chambre haute et reste une instance avant tout consultative, sauf dans le cas d'un projet de loi concernant l'identité kanak ou la coutume.

Cette singularisation peut également s'étendre au droit de vote et au droit d'éligibilité nécessaire pour élire les membres de ces assemblées parlementaires ou être élu comme tel, aussi bien pour la Catalogne que pour la Nouvelle-Calédonie : en effet, ces deux collectivités réservent le droit de voter et d'être élu aux seuls citoyens de leurs collectivités respectives et ferment ces élections aux citoyens nationaux qui ne possèdent la citoyenneté de la collectivité infra-étatique concernée. Pour la Catalogne, cette obligation est posée avec l'article 56 de la loi organique portant statut d'autonomie de 2006, qui pose que sont électeurs et éligibles « les

citoyens de la Catalogne ayant la pleine jouissance de leurs droits civils et politiques, conformément à la législation en matière électorale » ; pour le cas néocalédonien, ces obligations sont posées au sein de l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999. Dans les deux cas, ces règles sont conçues avant tout pour permettre de mettre en place un espace électoral et institutionnel dans lequel les électeurs de ces collectivités infra-étatiques peuvent exprimer leur vote sans interférence de l'Etat central et sans que les citoyens d'autres collectivités infra-étatiques ne puissent y intervenir.

Toutefois, les critères posés pour obtenir le droit de voter et d'être élu restent très largement associés, en Catalogne et en Nouvelle-Calédonie, à la qualité de citoyen. Or, les critères qu'il est nécessaire de remplir pour obtenir cette citoyenneté en Catalogne ne prennent pas un caractère aussi strict qu'en Nouvelle-Calédonie⁸⁰ : en effet, les conditions pour voter et être éligible en Nouvelle-Calédonie sont les mêmes que celles posées pour être citoyen calédonien, et ces conditions pour obtenir le droit de voter et d'être élu sont alors tout aussi strictes que celles posées pour la citoyenneté, là où pour la Catalogne, le fait d'avoir la qualité de citoyen et de jouir de ses droits civils et politiques suffit pour jouir de ces droits. Ainsi, si dans les deux cas, les critères d'obtention du droit de vote et les conditions d'éligibilité posées dans le cadre de la Nouvelle-Calédonie et de la Catalogne sont conçues pour obtenir une meilleure prise en compte des revendications de leurs peuples respectifs, cette volonté se montre toutefois beaucoup plus forte de la part de l'Etat central français pour la Nouvelle-Calédonie, puisqu'ici même, il n'applique pas un suffrage universel absolu, mais se dote d'un corps électoral restreint pour les élections qui ne concernent que la Nouvelle-Calédonie⁸¹.

De plus, le corps électoral néocalédonien a été gelé depuis février 2007 et ne reste ainsi basé que sur les modalités prévues pour le scrutin référendaire de 1998 sur l'accord de Nouméa⁸², là où les loyalistes souhaitaient plutôt un corps électoral « glissant » et ainsi voir un assouplissement des conditions pour obtenir le droit de vote⁸³. En acceptant ainsi de geler le corps électoral et les conditions à remplir pour le rejoindre, l'Etat français a ainsi renforcé l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie en évitant que des citoyens français métropolitains n'influencent les élections locales calédoniennes de manière démesurée, situation obtenue notamment à travers la condition de résidence ou celle du lien avec le statut coutumier de la

⁸⁰ Cf. Partie I, Section I, Paragraphe 2

⁸¹ FABERON Jean-Yves, « Nouvelle Calédonie et Polynésie française : des autonomies différentes », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2006/4, n° 68, p. 696

⁸² Voir PACCAUD, RFDC 2019, p. e54

⁸³ Voir FABERON, RFDC 2006, p. 697

Nouvelle-Calédonie. De plus, cette citoyenneté permet d'influer de façon tangible sur la société calédonienne, notamment en compensant les déséquilibres démographiques qui affectent le peuple kanak⁸⁴. Tout cela est pensé dans l'optique d'un processus de décolonisation dans lequel, certes, certains citoyens français sont privés du droit de vote, mais pour permettre aux Calédoniens de « prendre leur destin en main »⁸⁵. Les conditions pour obtenir la citoyenneté catalane étant beaucoup plus souples que celles posées en Nouvelle-Calédonie et clairement définies dans le statut d'autonomie catalan de 2006, une telle question n'a jamais réellement pu se poser dans le contexte catalan et n'a pas été dressé en priorité absolue, ni par les partisans de l'union avec l'Espagne ni par le camp indépendantiste catalan. Ecouter et renforcer l'indépendantisme catalan ne passe donc pas par le biais de modifications (ou du gel) du corps électoral.

En revanche, les modalités de l'élection du Parlement vont opérer une singularisation différenciée entre la Catalogne et la Nouvelle-Calédonie : en effet, le Parlement catalan comme le Congrès de la Nouvelle-Calédonie sont toutes les deux élues par le biais du scrutin proportionnel plurinominal selon la règle de la plus forte moyenne et tous deux élisent leur assemblée parlementaire pour une durée identique à celle de leur Parlement national, donc quatre années pour le Parlement catalan et cinq années pour le Congrès de la Nouvelle-Calédonie. Toutefois, là où le statut d'autonomie catalan laisse la loi ordinaire déterminer le régime électoral dans son article 56, l'article 191 de la loi organique de 1999 détermine précisément que les élections ont lieu dans chacune des provinces selon le scrutin de liste à la représentation proportionnelle « suivant la règle de la plus forte moyenne, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation » ; son article 192 pose aussi précisément de quelle manière les listes partisans doivent être composées, les intègre chacune dans le cadre de chaque province en précisant que chaque liste doit comprendre un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir au sein de l'assemblée de province, mais augmenté de dix et pose explicitement un seuil minimum de 5% pour pouvoir obtenir des sièges au Congrès. Les règles sont ici posées dès la loi organique, sans délégation confiée à une loi ordinaire dans le cas néocalédonien, et cela pose une différence majeure par rapport à la Catalogne, puisqu'ici, la définition des règles électorales dépendra d'une loi organique votée non par le Congrès mais par le Parlement français, et échappe ainsi à l'ordre juridique partiel calédonien, là où ces règles, dans le cadre catalan, restent entre les mains de l'ordre juridique

⁸⁴ Voir HAVARD, RDP 2013, p. 1179

⁸⁵ *Ibid*, p. 1182

partiel catalan et échappe en grande partie aux volontés de l'ordre juridique central espagnol. Le cadre organique qui régit les élections calédoniennes est largement marqué par le découpage provincial de la collectivité, qui se divise en trois provinces permettant un rééquilibrage électoral et institutionnel en faveur des indépendantistes kanak⁸⁶ : seule la Province Sud est majoritairement favorable aux indépendantistes et doit cohabiter avec la Province Nord et celle des Îles Loyauté, qui sont beaucoup plus favorables aux indépendantistes mais représentent à elles deux moins des quatre dixièmes du corps électoral néocalédonien.

Toutefois, les règles électorales posées en Catalogne la singularisent peu par rapport à son modèle initial, puisque l'article 68 de la Constitution espagnole de 1978 pose des conditions très similaires pour le régime électoral appliqué au Congrès des Députés, qui reste basé sur la représentation proportionnelle (avec la province comme circonscription de base cette fois-ci) et confie à la loi le soin de déterminer le nombre de députés élus pour chaque circonscription. Ainsi, le régime électoral catalan opère un mimétisme assez poussé sur la base de son modèle national et s'y fonde facilement sans vraiment pouvoir s'en différencier de manière substantielle. En comparaison avec la Catalogne, la Nouvelle-Calédonie paraît extrêmement éloignée du modèle électoral appliqué pour les élections législatives puisque là où chaque circonscription électorale se voit appliquer le scrutin uninominal majoritaire à deux tours, ce qui permet facilement à un parti seul d'obtenir une majorité absolue à l'Assemblée nationale (remis fortement en cause avec les dernières élections législatives de 2022), celui appliqué sur les trois circonscriptions néocalédoniennes prend la forme d'un scrutin proportionnel à la plus forte moyenne qui ne permet que difficilement à un parti seul d'obtenir une majorité absolue et oblige à monter une coalition de partis pour obtenir une majorité parlementaire au sein du Congrès. Un véritable gouffre se retrouve entre la Nouvelle-Calédonie et le modèle parlementaire national qui le surplombe, ce qui, là encore, le singularise fortement en dépit du fait qu'une modification du système électoral n'est possible qu'avec une loi organique votée par le Parlement national.

Les différences ne s'arrêtent pas au mode d'élection du Parlement mais s'étendent également jusqu'au gouvernement des collectivités infra-étatiques : l'article 68 du statut d'autonomie catalan de 2006 comme l'article 108 de la loi organique de 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie dotent leurs collectivités respectives d'un gouvernement prenant la forme d'un organe suprême collégial chargé d'exercer le pouvoir exécutif. Cette simple mise en place

⁸⁶ Voir FABERON, RFDC 2006, p. 698

d'un gouvernement met toutefois déjà en lumière une singularisation beaucoup plus faible pour la Catalogne par rapport au reste de l'Espagne, puisque chaque Communauté autonome possède un gouvernement à part entière dont le rôle est d'exercer le pouvoir exécutif sur le territoire concerné, là où la Nouvelle-Calédonie est une des très rares collectivités territoriales françaises dotées d'un gouvernement à part entière faisant office d'organe exerçant le pouvoir exécutif : cette singularisation n'est limitée que par le fait que la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française confère également à la Polynésie française un gouvernement doté du pouvoir exécutif et conduisant la politique de la collectivité.

Le processus de nomination du Gouvernement, dans les deux collectivités, reste largement mis à l'écart du corps électoral et donc des citoyens : le deuxième alinéa article 68 du statut d'autonomie catalan précise que le Gouvernement se compose du président ou de la présidente de la Généralité, que le Parlement catalan est chargé d'élire, du premier conseiller ou de la première conseillère, remplacé en 2008 par le Vice-Président de la Généralité, qui reste, comme le premier conseiller, un poste optionnel uniquement, ainsi que de conseillers que le Président de la Généralité nomme, sans qu'un seuil minimum ou maximum de membres du gouvernement ne soit fixé dans le statut d'autonomie. De son côté, la loi organique de 1999 dispose que le gouvernement de Nouvelle-Calédonie pose des seuils à respecter pour le nombre de membres du gouvernement, qui sont au minimum cinq et onze au maximum⁸⁷, mais le nombre exact de membres du gouvernement n'est pas gravé dans le marbre et fixé avant chaque élection par une délibération du Congrès.

Et c'est ici que se trouve la différence la plus marquante entre le gouvernement catalan et son comparse néocalédonien : même si le Président de la Généralité, qui fait office de chef du gouvernement catalan, est élu par le Parlement, les conseillers ne sont pas élus par le Parlement et leur nomination reste entre les mains du Président de la Généralité ; le système mis en place pour construire le Gouvernement catalan reste ainsi relativement similaire à celui mis en place pour le Gouvernement espagnol, dont le Président est élu par le Parlement, sur proposition du Roi ; la seule réelle différence reste qu'en vertu des dispositions de l'article 100 de la Constitution espagnole de 1978, le Président du Gouvernement ne nomme pas à lui seul les autres membres du Gouvernement, mais les propose au Roi, qui les nommera. Ainsi, le processus de construction du gouvernement échappe en partie au Parlement en Catalogne comme au niveau de l'Etat central espagnol.

⁸⁷ Voir loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, article 108

La France reprend un système similaire à celui appliqué en Espagne et en Catalogne pour nommer le gouvernement, à cette différence près que le Premier ministre, qui propose au Président de la République les membres du gouvernement qu'il juge bon de nommer, n'est pas élu par le Parlement français ; toutefois, la Nouvelle-Calédonie s'éloigne très sensiblement de ce système de construction et reprend les principes de base de l'accord de Nouméa : « tous doivent travailler ensemble, tous doivent travailler de concert »⁸⁸. En effet, l'accord de Nouméa, au sein du troisième alinéa de son article 2, précise que l'Exécutif de la collectivité sera un gouvernement collégial élu par le Congrès à la proportionnelle, sur proposition de listes de candidats conçues par les groupes politiques, qu'ils soient membres du Congrès ou non. Cette procédure est reprise au sein de l'article 110 de la loi organique de 1999, complété par l'article 109 qui ajoute que l'élection ne peut valablement procéder que si au moins les trois cinquièmes des membres du Congrès sont présents pour y participer. Cette procédure sépare radicalement la Nouvelle-Calédonie du modèle institutionnel français en mettant en place un modèle de gouvernement pluraliste, puisqu'il oblige les partis indépendantistes et les partis non-indépendantistes à coopérer pour former un gouvernement et en remplir les missions⁸⁹. Une telle modalité de nomination des membres du gouvernement l'éloigne massivement des modalités mises en place en Catalogne, qui ne s'éloignent que relativement de celles appliquées au gouvernement espagnol et ne permettent pas au gouvernement catalan de s'en différencier de manière significative, puisque son gouvernement ne prend pas une forme entièrement pluraliste, même si le Vice-Président de la Généralité peut être d'un camp politique différent de celui du Président de la Généralité.

De plus, le gouvernement calédonien se retrouve même marqué par le fait que l'équipe gouvernementale est l'espace même où passe la frontière entre la majorité parlementaire et les groupes minoritaires du Congrès, puisque le gouvernement fait se côtoyer aussi bien des soutiens de la majorité parlementaire, qui sera soit une coalition indépendantiste soit une coalition anti-indépendantiste, que des membres de l'opposition parlementaire⁹⁰. Bien que ce système ait l'avantage de gérer certains secteurs, elle place également l'opposition parlementaire dans une posture peu confortable et réduit sa fonction tribunicienne, puisqu'elle ne peut que difficilement critiquer un gouvernement auquel elle prend part elle-même sans rendre la critique oppositionnelle malaisée à mettre en œuvre⁹¹. Cet élément se retrouve dans

⁸⁸ Voir FABERON, p. 699

⁸⁹ *Ibid*

⁹⁰ *Ibid*, p. 699

⁹¹ *Ibid*

des proportions plus modérées en Catalogne, puisque même si le gouvernement doit être composé de membres de la majorité parlementaire et n'est pas marqué par une cohabitation entre des membres de la majorité parlementaire et des parlementaires d'opposition, cette même majorité n'est presque jamais composée que d'un seul parti en raison du mode de scrutin à la proportionnelle, et doit ainsi se composer de plusieurs partis qui forment un accord de coalition et ainsi trouver un accord politique entre eux. Même si les chemins pris par la Catalogne et la Nouvelle-Calédonie pour concevoir leur gouvernement débouchent sur des résultats similaires et doivent arriver tous deux à un gouvernement de compromis, les processus entamés restent différents pour les deux collectivités.

Les modèles catalan et néocalédonien de gouvernement ne s'éloignent toutefois que peu s'agissant des modalités de relations entre le Gouvernement et les assemblées parlementaires et reprennent le principe d'une responsabilité politique et solidaire du gouvernement face au parlement : en effet, avec le paragraphe 1 de l'article 74 du statut d'autonomie catalan, une responsabilité politique et solidaire du Président de la Généralité et des conseillers est mise en place, « sans préjudice de la responsabilité directe de chacun d'eux ». Une responsabilité politique du gouvernement similaire existe au sein de l'article 108 de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie et peut être mise en cause par le Congrès par le biais de l'article 95, qui précise qu'une motion de censure peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement. Toutefois, elle doit d'abord être signée par au moins un cinquième des membres du Congrès, condition sur le papier plus difficile à remplir pour le Congrès néocalédonien que pour l'Assemblée nationale française, qui n'a besoin « que » d'un dixième des députés, mais en pratique plus simple à obtenir en raison du faible nombre de députés au Congrès, qui s'arrête à cinquante-quatre membres et ne pose donc qu'un seuil minimum de onze signataires. Une fois que la motion a réuni assez de signatures, le Congrès ne peut se réunir qu'après un délai de jours francs, et le vote sur la motion ne peut avoir lieu que deux jours après le début de la réunion. En cas d'adoption de la motion de censure à la majorité absolue des membres du Congrès (soit vingt-huit voix en faveur de la motion), selon l'article 96 de la loi organique de 1999, il est mis fin aux fonctions du gouvernement, qui ne fera qu'assurer l'expédition des affaires courantes « jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement ».

Ces modèles de responsabilité politique du gouvernement de la Catalogne et de la Nouvelle-Calédonie ne dévient que très peu de celles mises en place pour les gouvernements français et espagnols, qui mettent elles aussi en place une responsabilité politique et solidaire du gouvernement devant leurs chambres basses respectives. Toutefois, ni le statut d'autonomie

catalan ni la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie ne met en place une forme de question de confiance, ce qui les éloigne toutes les deux des gouvernements espagnols et français, qui ont cette possibilité dans leur escarcelle et peuvent ainsi la poser aux chambres parlementaires basses. En revanche, le modèle néocalédonien se retrouve fortement impacté caractère pluriel du gouvernement, dans lequel la majorité comme l'opposition parlementaire cohabitent ensemble, avec la réalité de l'activité gouvernementale, notamment pour le domaine du contreseing, puisqu'en temps ordinaire, il ne serait pas question pour un membre du gouvernement rallié à l'opposition parlementaire de refuser le contreseing, du moins pas sans s'exclure lui-même du gouvernement calédonien⁹². Sauf qu'en réalité, dans un avis du 27 juillet 2001, le Conseil d'Etat a estimé que le refus du ministre d'apposer le contreseing requis par l'article 128 de la loi organique de 1999 sur un acte qu'il doit exécuter entache l'acte d'un vice de forme qui peut entraîner son annulation⁹³. Une telle construction institutionnelle doit être relativisée, puisque ceci n'est pas une norme qui oblige le gouvernement calédonien à fonctionner ainsi, mais ici, il n'est pas impossible qu'un membre de l'opposition de paralyser l'action gouvernementale dans le secteur qu'il est censé diriger⁹⁴.

Un autre facteur qui réunit la Catalogne et la Nouvelle-Calédonie reste également le droit d'initiative législative, qui est attribué de manière commune au Parlement comme au Gouvernement dans les deux collectivités, notamment à l'article 62 du statut d'autonomie catalan et à l'article 73 de la loi organique de 1999 sur la Nouvelle-Calédonie. Pour le cas de la Nouvelle-Calédonie, cette initiative de la loi est reconnue à chaque membre du Congrès, peu importe qu'il se place du côté de la majorité parlementaire ou du côté de l'opposition⁹⁵. De telles modalités ne les singularisent guère par rapport à la France et à l'Espagne, puisque l'initiative législative est aussi partagée concurremment entre le gouvernement et les parlementaires ; toutefois, là où les membres du Parlement catalan peuvent préserver leur siège au Parlement tout en étant membres du gouvernement catalan, aucune disposition du statut d'autonomie de 2006 ne leur interdisant de compiler les deux fonctions, ce n'est pas le cas pour les membres du gouvernement néocalédonien, qui doivent céder leur siège au Congrès de la Nouvelle-Calédonie pour pouvoir être membres du gouvernement ; d'après les dispositions de

⁹² *Ibid*

⁹³ FABERON Jean-Yves, « Nouvelle-Calédonie : les difficultés d'un gouvernement constitué à la représentation proportionnelle », *Actualité juridique – Droit administratif*, Dalloz, 2002, p. 116

⁹⁴ *Ibid*

⁹⁵ BERTRAM Robert, « La place du gouvernement calédonien dans la procédure législative », in DAVID Carine (dir.), *15 ans de lois du pays en Nouvelle-Calédonie – Sur le chemin de la maturité*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2017, p. 83

l'article 2.3 de l'accord de Nouméa et l'article 110 de la loi organique de 1999 sur la Nouvelle-Calédonie, le suivant de liste se voit attribuer le siège laissé vacant et le membre du gouvernement ne pourra récupérer le siège qu'une fois ses fonctions gouvernementales.

Un tel agencement du gouvernement induit alors des chemins divergents quant à la fusion entre le Parlement et le gouvernement dans les deux collectivités : en effet, là où la Catalogne met en place une relative fusion entre les deux institutions en permettant à un membre du gouvernement de continuer ses activités en tant que membres du Parlement catalan en parallèle de celles qu'il exerce en tant que conseiller, la séparation entre les deux institutions se fait plus hermétique pour la Nouvelle-Calédonie en interdisant le cumul des fonctions gouvernementales et parlementaires au même instant. Cet hermétisme reste toutefois réduit par l'élection du gouvernement au scrutin proportionnel par les membres du Parlement, qui fait du gouvernement un reflet de la composition politique du Parlement.

Il est alors clair que les modèles parlementaires établis en Nouvelle-Calédonie et en Catalogne divergent fortement l'un entre l'autre. En effet, les modalités de l'organisation du Parlement et du Gouvernement, même si elles possèdent quelques points communs dans les deux collectivités tels que le monocamérisme et les modalités de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, ne convergent qu'assez peu et montrent aussi un degré plus prononcé de mimétisme institutionnel envers le modèle parlementaire national pour la Catalogne en comparaison avec la Nouvelle-Calédonie. Ce dernier modèle s'éloigne, en effet, beaucoup plus du modèle parlementaire français, en particulier pour l'élection du gouvernement à la proportionnelle. Cet éloignement facilite ainsi l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie en lui conférant un modèle de gouvernement fortement différencié de celui mis en place en France ; ce modèle reste aussi marqué par la diversité ancrée au sein du peuple calédonien et par les tensions entre les diverses composantes du peuple calédonien que l'accord de Nouméa cherche à apaiser, d'où la mise en place de modalités de fonctionnement qui poussent à un gouvernement de compromis et de conciliation en Nouvelle-Calédonie, là où les modalités mises en place en Catalogne se font plus classiques et restent assez proches de celles mises en place pour l'Espagne, ce qui réduit en partie les possibilités d'accès à l'indépendance pour la Généralité.

Il ne s'agit toutefois pas que d'une question d'organisation d'un modèle parlementaire suffisamment différencié de son modèle national : les modalités de répartition des compétences vont-elles aussi être marquées par l'impact des revendications indépendantistes, notamment par le biais d'un « blindage de compétences » dont la permanence peut se révéler variable.

Paragraphe 2 : Des modèles de répartition des compétences offrant aux Parlements catalans et calédoniens un large champ d'action, en contrepartie d'une permanence variable

En premier lieu, pour la Catalogne comme pour la Nouvelle-Calédonie, la répartition exacte des compétences qui leur sont attribuées se fait par le biais des lois organiques qui leur font office de statut. Il existe tout de même une différence très importante au niveau constitutionnel entre les deux collectivités, en particulier s'agissant de la compétence relative à la conception et au vote des statuts d'autonomie : en effet, la Catalogne se voit dotée d'une plus grande marge de manœuvre dans la conception des statuts d'autonomie par rapport à sa comparse néocalédonienne, puisque le Parlement catalan est l'institution qui conçoit et rédige le statut d'autonomie sur lequel une décision doit être prise ; il en va de même pour la procédure de révision des statuts d'autonomie, déterminée au titre VII du statut d'autonomie catalan de 2006 et lancée à l'initiative du Parlement catalan ou du Gouvernement de la Généralité ; ce n'est pas le cas pour la Nouvelle-Calédonie, étant donné que la loi organique ne peut pas être votée par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, mais seulement par le Parlement national, donc l'Assemblée nationale et le Sénat⁹⁶. Il en va de même pour la modification de la loi organique, que seule une loi organique peut accomplir et pour laquelle les règles procédurales seront peu ou prou identiques. Ainsi, à ce niveau, la compétence de conception des statuts d'autonomie est marquée par une capture relativement approfondie par l'ordre juridique partiel dans le cas de la Catalogne, où sa conception et sa révision restent entre les mains des institutions locales catalanes, et à l'inverse par un fort degré de capture de cette compétence par l'ordre juridique constitutionnel central dans le cas néocalédonien, étant donné que ces statuts d'autonomie ne sont votés que par l'Assemblée nationale et le Sénat, sans que le Congrès de la Nouvelle-Calédonie ne puisse voter sur ces lois organiques. Notons toutefois que l'approbation des institutions parlementaires nationales, et donc de l'ordre juridique central, reste nécessaire même en Catalogne, et dans ce dernier cas, si elle est refusée à la proposition de révision, cette même proposition ne pourra pas être soumise à un nouveau débat avant l'écoulement d'une année⁹⁷. Toutefois, cette capture du processus par les institutions parlementaires nationales ne reste que très partielle en Catalogne, puisque la procédure de votation d'un statut entièrement nouveau doit également obtenir l'aval du peuple catalan avant de pouvoir être appliquée, ce qui n'est pas le cas pour les lois organiques françaises.

⁹⁶ Voir Constitution du 4 octobre 1958, article 46

⁹⁷ Voir loi organique n° 6/2006 du 19 juillet 2006 portant statut d'autonomie de la Catalogne, articles 222 et 223

Une autre différence reste également les régimes constitutionnels qui vont affecter les compétences pouvant être accordées aux deux collectivités infra-étatiques concernées et qui posent le cadre dans lequel leurs statuts organiques peuvent attribuer une compétence donnée : en effet, du côté de la Nouvelle-Calédonie, le texte même de la Constitution numérotée ne précise pas de manière exacte quelles compétences peuvent être attribuées à la Collectivité, mais elle renvoie à l'accord de Nouméa, qui pose ce cadre dans l'article 3 de son document d'orientation. Mieux encore, cet accord a été utilisé par le Conseil constitutionnel, en étant associé avec les deux articles du titre XIII de la Constitution, pour juger de la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi organique de mars 1999⁹⁸. Le statut d'autonomie catalan évolue dans un cadre similaire, cette fois-ci explicitement déterminé dans la Constitution numérotée, étant donné que les articles 148 à 150 de la Constitution de décembre 1978 déterminent ce cadre sans se référer à un quelconque accord international.

Toutefois, le statut d'autonomie catalan de 2006 comme l'accord de Nouméa dressent une typologie des compétences organisée autour de trois pôles, dont deux que ces statuts d'autonomie semblent partager en commun, les compétences exclusives⁹⁹ et les compétences partagées¹⁰⁰. Seulement, ce partage n'est présent qu'à la surface, et deux différences doivent être notées. D'une part, le troisième pôle de la typologie marque une différence terminologique majeure entre les deux collectivités puisque là où le statut d'autonomie catalan ne se réfère qu'à des compétences exécutives dans son article 112, compétences dans lesquelles la Catalogne possède bien un pouvoir réglementaire, l'article 3.3 du document d'orientation de l'accord de Nouméa ne parle que des compétences régaliennes réservées à l'Etat français et auxquelles la Collectivité néocalédonienne ne peut pas prendre part. D'autre part, là où les compétences partagées et exclusives se réfèrent exclusivement à des pouvoirs dans lesquels la Catalogne possède bien un pouvoir législatif, la catégorie des compétences exclusives de l'accord de Nouméa ne précise pas quelles compétences sont marquées par un pouvoir législatif et lesquelles sont rattachées à un pouvoir réglementaire. De plus, les compétences partagées entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie semblent n'être que des compétences dans lesquelles la Nouvelle-Calédonie n'obtient qu'un pouvoir réglementaire ou une présence consultative (par exemple pour l'audiovisuel à l'article 3.2.3 du document d'orientation). Ainsi, la typologie des

⁹⁸ Voir CC, décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*

⁹⁹ Voir LO du 19 juillet 2006 portant statut d'autonomie de la Catalogne, article 110, et l'accord de Nouméa, article 3.1 du document d'orientation

¹⁰⁰ Voir LO du 19 juillet 2006 portant statut d'autonomie de la Catalogne, article 111, et accord de Nouméa, article 3.2 du document d'orientation

compétences de la Catalogne fait preuve d'un plus grand degré de précision que celle mise en place pour la Nouvelle-Calédonie par l'accord de Nouméa.

Ce degré de précision s'étend plus que jamais quand il s'agit de déterminer qui du pouvoir législatif ou du pouvoir réglementaire s'appliquera pour une compétence donnée : en effet, là où la typologie des compétences est reprise au sein des seuls articles 21 et 22 de la loi organique de 1999, avec des précisions apportées pour les compétences partagées entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie aux articles 28 à 38 et une précision spéciale pour les matières dans lesquels le pouvoir législatif calédonien et les lois du pays peuvent intervenir¹⁰¹, un chapitre entier est consacré pour la typologie des compétences attribuées à la Catalogne et se rassemble sur 58 articles¹⁰². La Catalogne opère même ce qui est appelé un « blindage des compétences »¹⁰³ pour renforcer ses compétences, en éviter l'érosion et accomplir « le souhait d'une meilleure délimitation des compétences de l'Etat »¹⁰⁴ en évitant que des compétences supplémentaires ne tombent sous l'égide de l'Etat par inaction de la Généralité. Ce blindage des compétences a eu des effets non-négligeables sur l'importance du pouvoir législatif en Catalogne : en effet, sur les cinquante-huit compétences régies par le statut d'autonomie catalan, cinquante-deux sont marquées par une intervention du pouvoir législatif de l'ordre juridique partiel catalan, et un simple pouvoir réglementaire n'est attribué à la Catalogne que dans six compétences seulement. Pour la Nouvelle-Calédonie, la loi du pays ne peut intervenir que dans treize domaines de compétences définis à l'article 99 de la loi organique de 1999, et quinze compétences restent attribuées exclusivement à l'Etat, en plus de cinq compétences que l'Etat exerce jusqu'à rétrocession à la Nouvelle-Calédonie et sept compétences partagées entre l'Etat et la Collectivité.

Ainsi, la loi organique de 1999 ne semble pas mettre en place une autonomie particulièrement étendue pour le pouvoir législatif de l'ordre juridique partiel néocalédonien et pose une définition des compétences exclusives de la Nouvelle-Calédonie qui ne précise pas où intervient son pouvoir réglementaire, là où l'ordre juridique partiel catalan fait preuve d'une grande méticulosité dans la définition de ses compétences et ne met en place une exclusivité d'un pouvoir quelconque, qu'il soit législatif ou exécutif, que pour la moitié des compétences

¹⁰¹ Voir LO n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, article 99

¹⁰² Voir titre IV, chapitre II de la LO du 19 juillet 2006 portant statut d'autonomie catalan

¹⁰³ PIERRE-VANTOL Benjamin, « Autonomie politique et réforme statutaire en Espagne : regards sur le « blindage des compétences » autonomes dans le nouveau statut de la Catalogne », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2010/1, n° 81, p. 69

¹⁰⁴ *Ibid*

dont les statuts d'autonomie traitent. En ce sens, elle agit presque comme une véritable Constitution locale et renforce ainsi une autonomie qui, avant l'adoption du statut d'autonomie de 2006, était perçue comme étant en plein déclin et nécessitant une « adaptation du texte à la réalité « autonome » contemporaine »¹⁰⁵ et dépasser les problèmes associés à l'attribution d'une autonomie de basse qualité soulignée par la Commission d'étude pour l'amélioration du gouvernement autonome en 2003¹⁰⁶.

Il est toutefois nécessaire de préciser que le degré de décentralisation n'est pas déterminé que par le simple nombre de compétences conférées aux ordres juridiques partiels, mais aussi par leur importance et l'impact que ces domaines de compétences peuvent avoir, et enfin le degré de partage du pouvoir entre l'ordre juridique partiel concerné et l'ordre juridique central qui le surplombe. Or, en Nouvelle-Calédonie comme en Catalogne, une grande majorité des domaines de compétences attribuées restent encore des compétences relativement techniques ou économiques, par exemple le droit du travail¹⁰⁷, l'enseignement, la météorologie¹⁰⁸ ou les travaux publics¹⁰⁹. Ainsi, les compétences attribuées ne prennent que très rarement une coloration régaliennne pour ces ordres juridiques partiels, et l'ordre juridique central garde malgré tout une mainmise sur la production législative la plus importante, ce qui est posé par l'article 149 de la Constitution espagnole, qui réserve tout de même à l'Etat un champ de compétences jugées cruciales, entre autres les relations internationales, la monnaie, la Sécurité sociale ou même la défense et l'armée. L'accord de Nouméa fait exactement de même en refusant des compétences régaliennes (monnaie, armées) à la Nouvelle-Calédonie¹¹⁰, mais elle partage les relations internationales avec la Nouvelle-Calédonie dans le cadre de l'article 3.2 de son document d'orientation, et ce à un degré plus qu'amplifié en comparaison avec les autres collectivités territoriales françaises d'outre-mer¹¹¹.

Enfin, la part de compétences dans lesquels la Catalogne possède un pouvoir partagé reste beaucoup plus important que pour la Nouvelle-Calédonie, puisque là où la Nouvelle-Calédonie ne partage un pouvoir avec l'Etat français que dans sept compétences déterminées à

¹⁰⁵ *Ibid*, p. 73

¹⁰⁶ *Ibid*, p. 72

¹⁰⁷ Cf. LO du 19 mars 1999, articles 22, 2° et 99, 3°, et LO du 19 juillet 2006 portant statut d'autonomie de la Catalogne, article 170 (article qui n'attribue à la généralité qu'une compétence exécutive)

¹⁰⁸ Cf LO du 19 mars 1999, article 22, 2°, et LO du 19 juillet 2006, article 144

¹⁰⁹ Cf LO du 19 juillet 2006, article 148

¹¹⁰ Cf. accord de Nouméa du 5 mai 1998, article 3.3 du document d'orientation

¹¹¹ GIRAUDEAU Géraldine, « Le statut *sui generis* de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République française, ultime manifestation de la souplesse du cadre unitaire », in DOAT Mathieu (dir.), RIOS RODRIGUEZ Jacobo (dir.), *L'unité de l'Etat dans un système juridique pluriel*, éditions Mare & Martin, coll. Droit public, 2020, p.130

l'article 21 de la loi organique de 1999, la Catalogne peut exercer un pouvoir législatif partagé avec l'Etat dans vingt-trois compétences sur les cinquante-huit auxquels le statut d'autonomie de 2006 se réfère dans le chapitre II de son titre IV sur les compétences. Parmi ces compétences où elle exerce un pouvoir législatif partagé au moins pour une partie du domaine en question peuvent se trouver l'agriculture (article 116 LO 2006), les corporations de droit public (article 125 LO 2006) et le logement (article 137 LO 2006). Malgré tout, il n'existe que trois domaines de compétences dans lesquels la compétence législative catalane est exclusivement partagée avec l'Etat espagnol¹¹². La Généralité se voit attribuer, en contrepartie, dix-neuf domaines de compétence dans lesquels son pouvoir législatif est entièrement exclusif, et exercé sans loi-cadre de l'Etat espagnol, mais cela ne concerne pas forcément des domaines de compétences qui peuvent aider à faire de la Catalogne une collectivité suffisamment séparée de l'Etat central espagnol pour devenir un Etat indépendant : se trouvent dans cette catégorie, entre autres, les coopératives et l'économie sociale (article 122 LO 2006), la jeunesse (article 142 LO 2006) et l'organisation administrative de la Généralité (article 150 LO 2006). Il peut aussi exister dix domaines dans lesquels la Généralité possède un domaine de compétence dans lequel elle peut exercer, pour certaines questions, un pouvoir législatif exclusif et d'autres questions où elle n'obtient qu'un pouvoir exécutif : ces questions peuvent être le commerce et les foires (article 121 LO 2006) et l'immigration (article 140 LO 2006). Les cas où le pouvoir législatif exclusif, le pouvoir législatif partagé et le pouvoir exécutif se côtoient dans le même domaine de compétence sont très rares, au nombre de six seulement, et concernent, entre autres exemples, l'industrie, la planification de l'industrie et le contrôle météorologique (article 139 LO 2006) et les universités (article 172 LO 2006). Même si la Catalogne opère un blindage de compétences particulièrement étendu, ce blindage reste limité par le fait que plusieurs domaines de compétence doivent être au moins en partie gérés dans les limites posées par une loi-cadre de l'Etat espagnol, avec une faible proportion de domaines de compétence dans lesquels les trois pouvoirs peuvent se côtoyer mais où il est relativement fréquent que deux pouvoirs sur trois se côtoient (vingt-quatre domaines de compétence sur cinquante-huit). Il se trouve ainsi une plus grande emphase sur la coopération dans l'exercice du pouvoir législatif entre l'Etat et la Catalogne qu'entre la Nouvelle-Calédonie et l'Etat français.

Ces spectres de compétences, régis par les statuts organiques catalan et néocalédonien ne possèdent pas une permanence identique et ne permettent pas réellement d'opérer des

¹¹² Cf. loi organique n° 6/2006 du 19 juillet 2006 portant statut d'autonomie de la Catalogne, articles 145 (Marchés des valeurs et centres de passation des marchés), 152 (planification, organisation et promotion de l'activité économique) et 164 (Sécurité publique)

extensions de compétences identiques pour les deux modèles : en effet, même si les compétences attribuées à la Catalogne sont très nombreuses, elles restent malgré tout figées dans un cadre fixé par les articles 148 et 149 de la Constitution espagnole, cadre qui reste celui appliqué à l'ensemble des Communautés autonomes formées en Espagne. Et même si la Constitution espagnole permet à une Communauté autonome, par le biais du paragraphe 2 de l'article 149, de s'attribuer des compétences qui n'ont pas été expressément attribuées à l'Etat, elle ne permet pas à la Catalogne de s'attribuer de manière exceptionnelle des compétences d'ordinaire exclusivement réservées à l'Etat au sein de l'article 149, et cette possibilité ne lui est en rien réservée à elle seule puisque n'importe quelle Communauté autonome peut s'attribuer une compétence que la Constitution ne réserve pas expressément à l'Etat dans ses statuts d'autonomie. De plus, une grande majorité des compétences attribuées à la Catalogne et que le statut d'autonomie catalan de 2006 régit restent des matières économiques ou techniques pour leur grande majorité, telles que l'agriculture, le logement ou le commerce, mais elle n'obtient pas de compétences pouvant rentrer dans le spectre des compétences dites « régaliennes » qui peuvent être l'exclusivité d'un ordre juridique central au sein d'un Etat. Ainsi, la Catalogne reste traitée non comme un Etat en plein processus d'indépendance et plus comme un Etat fédéré doté d'un pouvoir législatif local comme tant d'autres au sein d'un Etat fédéral, avec une situation qui reste, dans son ensemble, celle de n'importe quelle autre Communauté autonome, avec une asymétrie qui est tout au plus très atténuée par rapport aux autres Communautés.

Pour la Nouvelle-Calédonie, la situation se révèle fortement différente de celle offerte à la Catalogne : même si elle reste, là encore, traitée d'une manière similaire à celle d'un Etat fédéré intégré dans un Etat fédéral et se voit surtout attribuer de manière exclusive des compétences relevant plutôt de champs techniques, administratifs ou économiques, le modèle de répartition des compétences qui lui est réservé et le degré de pouvoir législatif qui lui est reconnu reste unique en son genre au sein de l'Etat. En effet, elle est la seule collectivité territoriale possédant un réel pouvoir législatif, notamment par le biais des lois du pays, qui peuvent intervenir dans un domaine de compétences limité au nombre de treize, certes, mais qui, par le biais de l'article 100 de la loi organique du 19 mars 1999, peuvent être soumises pour avis devant le Conseil d'Etat avant que toute décision ne soit prise à leur sujet, au même titre que pour n'importe quel autre projet ou proposition de loi déposée devant l'Assemblée nationale. Il est vrai que le fait de ne pas appliquer l'entière du droit métropolitain (en dehors des textes dits de souveraineté) n'est pas exclusive à la Nouvelle-Calédonie, et la spécificité

législative reste même une situation qui distinguant assez fréquemment les territoires d'outre-mer des autres collectivités territoriales françaises¹¹³. Toutefois, même si ces territoires d'outre-mer pouvaient se voir attribuer des compétences de plus en plus significatives, ce qui fut le cas, par exemple, pour les Comores¹¹⁴, le Conseil d'Etat a rappelé, avec l'arrêt *Saïd Ali Tourqui* de 1970, qu'une assemblée délibérante d'un territoire d'outre-mer, même si elle est compétente dans une matière relevant du pouvoir législatif, « n'émet pas pour autant des normes de nature législative »¹¹⁵ et ne possède qu'une compétence simplement réglementaire. Et même si l'idée des lois du pays a grandement inspiré le statut d'autonomie de 2004 régissant le territoire de la Polynésie française, au point où celui-ci a repris la terminologie des lois du pays en son sein, il n'empêche que ces « lois du pays » polynésiennes ne possèdent qu'un caractère réglementaire et relèvent du Conseil d'Etat s'agissant du contentieux qui les concerne¹¹⁶.

Seule la Nouvelle-Calédonie se voit attribuer un réel pouvoir législatif, et sur un plan normatif, un agencement comme celui-ci pose une asymétrie plus que significative au sein de l'ordre juridique constitutionnel français, puisque désormais, là où la loi nationale française gardait le monopole absolu du pouvoir législatif au sein des collectivités territoriales françaises, même celles dans lesquelles un principe de spécificité législative était appliqué, au sein de la Nouvelle-Calédonie, ce n'est plus le cas désormais, et les lois nationales, dans certains domaines, sont entièrement remplacées par des lois ayant une valeur identique mais adoptées non par le Parlement français mais par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie seul, sans intervention d'une chambre parlementaire quelconque de l'ordre juridique central français. Ainsi, la loi, en Nouvelle-Calédonie, n'est plus obligatoirement « l'expression de la volonté générale », mais peut être ici une « loi du pays » appliquée en Nouvelle-Calédonie et nulle part ailleurs, voire remplacer les dispositions législatives nationales et même être insusceptibles de recours une fois qu'elles sont adoptées et promulguées¹¹⁷. Si cette manière de procéder est en long et en large la situation ordinaire pour les ordres juridiques centraux et partiels en Espagne, une telle situation reste encore aujourd'hui unique à la Nouvelle-Calédonie, même si la Polynésie française a elle aussi fait plusieurs fois la demande d'une révision constitutionnelle lui offrant un statut similaire à celui de la Nouvelle-Calédonie¹¹⁸. Ce statut était même prévu

¹¹³ Voir FABERON, RFDC 2006, p. 707

¹¹⁴ *Ibid*

¹¹⁵ *Ibid*

¹¹⁶ *Ibid*, p. 710

¹¹⁷ Cf. LO du 19 mars 1999, article 107

¹¹⁸ *Ibid*, p. 709

avec l'incorporation d'un article 78 au sein de la Constitution, mais le projet a fini par être abandonné¹¹⁹.

Les textes déterminant le spectre de l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie posent même une certaine progressivité temporelle du transfert de compétences, puisque l'article 21 de la loi organique de 1999 dénombre cinq compétences exercées par l'Etat jusqu'à transfert à la Nouvelle-Calédonie, et ce transfert a déjà été opéré durant les mandats du Congrès débutés en 2004 et 2009¹²⁰. Plus encore, l'article 27 de la loi organique permet même au Congrès de la Nouvelle-Calédonie d'adopter, si elle le souhaite, une résolution tendant à valider le transfert, dans une nouvelle loi organique, trois nouvelles compétences portant, entre autres, sur la communication audiovisuelle et l'enseignement supérieur. Par ailleurs, même s'il existe encore des compétences exclusivement attribuées à l'Etat, l'accord de Nouméa précise, dans l'article 3.3 de son document d'orientation, que les compétences régaliennes ne sont exercées exclusivement par l'Etat que jusqu'au moment où la nouvelle organisation politique déterminée par le biais de la consultation populaire prévue à l'article 5 du document d'orientation sera mise en place, démontrant ainsi une réelle volonté, de la part de l'Etat français, de renforcer l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie, le tout dans l'optique de la Constitution de cette collectivité infra-étatique non en tant qu'Etat fédéré mais en tant qu'Etat pleinement indépendant, une différence de taille qui sépare la Nouvelle-Calédonie de sa comparse catalane, pour laquelle aucune disposition de ce type n'existe ni dans son statut d'autonomie, en dépit des éloges indépendantistes présents au sein de son préambule, ni au sein de la Constitution espagnole. Ainsi, toute idée d'accession à l'indépendance pour la Catalogne s'en retrouve rendue plus difficile par le fait qu'aucune disposition constitutionnelle ou organique, dans le cadre de la répartition des compétences, ne vient la distinguer des autres Communautés autonomes et poser une quelconque asymétrie en sa faveur ni poser un éventuel transfert de compétences régaliennes.

Un autre détail qui distingue grandement la Catalogne et la Nouvelle-Calédonie reste aussi la permanence des transferts de compétences qui peuvent leur être accordés : en effet, dans la Constitution espagnole, les dispositions ne présentent pas les transferts de compétences comme étant définitifs : ils permettent expressément une extension des compétences attribuées à toute Communauté autonome, mais rien n'autorise ni n'interdit une éventuelle réduction des compétences. Même si une telle situation ne s'est jamais réellement présentée pour la

¹¹⁹ *Ibid*

¹²⁰ Cf. LO du 19 mars 1999, article 26

Catalogne, il n'est pas impossible pour elle d'entamer la construction d'un nouveau statut d'autonomie qui opérerait une inversion du « blindage des compétences » et décide d'en réduire le spectre avec comme motivation une volonté d'éviter une surcharge de compétences. Dans le cas de la Nouvelle-Calédonie, ces transferts de compétences, quand ils ont lieu, sont clairement présentés par la Constitution elle-même comme étant des transferts définitifs dans l'article 77 de la Constitution du 4 octobre 1958. Non seulement la Nouvelle-Calédonie possède un pouvoir législatif à part entière, mais quand une compétence lui est attribuée, peu importe le pouvoir qui est conféré à la Nouvelle-Calédonie, la loi ne peut pas changer cette répartition des compétences pour lui en retirer certaines sans briser les termes de l'accord de Nouméa et ceux de la Constitution, là où d'autres collectivités territoriales dépendant du titre XII peuvent voir des compétences leur être retirées par une loi ordinaire, comme le permet le même titre XII. Ainsi, si les statuts d'autonomie dédiés à la Nouvelle-Calédonie ne confèrent pas à la collectivité en question un spectre de compétences aussi étendu que celui que le statut d'autonomie catalan peut attribuer à la Généralité, il n'empêche que la Nouvelle-Calédonie a l'avantage de bénéficier de transferts de compétences dont la permanence est absolue et ne peut être remise en cause par aucune loi, qu'elle soit ordinaire ou même organique. Une telle étendue de compétences, mêlée au vote des lois du pays par le Congrès, lui a permis de différencier de manière substantielle le droit appliqué sur son territoire par rapport à celui de la France métropolitaine¹²¹.

Ainsi, la manière dont les compétences sont attribuées et réparties entre les ordres juridiques central et partiels ainsi que la permanence des transferts de compétence effectués peut en dire très long sur le degré d'indépendance accordé à la Catalogne et à la Nouvelle-Calédonie : en effet, si cette répartition, pour la Catalogne, se retrouve beaucoup plus pensée comme une relation inégalitaire entre un Etat fédéré et l'Etat fédéral qui le surplombe, avec un spectre de compétences qui n'est pas entièrement gravé dans le marbre pour l'Etat fédéré, mais un spectre de compétences beaucoup plus définitif en faveur de l'ordre juridique central. En revanche, la capture par l'ordre juridique central des compétences qui lui sont attribuées n'est pas aussi définitif dans le cas de la Nouvelle-Calédonie, puisque cette dernière, une fois sa nouvelle organisation politique indépendante mise en place, pourra obtenir les compétences régaliennes attribuées auparavant à l'Etat français. Ainsi, la répartition des compétences en Nouvelle-Calédonie se montre beaucoup plus ouverte à l'éventualité d'une indépendance

¹²¹ Voir GIRAUDEAU, « Le statut *sui generis* de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République française, ultime manifestation de la souplesse du cadre unitaire », in DOAT (dir.), RIOS RODRIGUEZ (dir.), 2020, p.131-132

définitive de la collectivité concernée, là où la Généralité de la Catalogne reste traitée comme n'importe quel autre ordre juridique partiel espagnol et ne se voit pas attribuer une répartition de compétences spécialement conçue dans l'éventualité d'une indépendance.

Partie II : Une différenciation politique surveillée par des ordres juridiques centraux motivés par une tolérance inégale vis-à-vis de l'indépendantisme

La Catalogne et la Nouvelle-Calédonie ont pu bénéficier, chacune de manières différentes, de degrés d'autonomie significativement amplifiés sur un plan institutionnel et normatif, même si cette amplification ne prend pas toujours des manifestations et des formes parfaitement identiques au sein du droit constitutionnel de leurs Etats respectifs. Toutefois, même si cette amplification de leur autonomie reste clairement une manière de répondre aux volontés indépendantistes qu'elles ont pu exprimer depuis maintenant plusieurs décennies et même si ces collectivités infra-étatiques possèdent un droit de regard non-négligeable sur cette réponse, cela ne signifie pas pour autant que la construction de leur nouvel ordre public constitutionnel se fait sans le moindre droit de regard en faveur de l'ordre juridique central qui les surplombe : en effet, comme le résume bien Hans Kelsen, « la centralisation et la décentralisation totales correspondent à des idéaux-types. Il existe un seuil en-deçà duquel le degré de centralisation ne peut pas tomber, un plafond que le degré de décentralisation ne peut dépasser sans provoquer la dissolution de la communauté juridique »¹²². Même la construction progressive d'un nouvel ordre juridique dont l'indépendance peut éventuellement être prévue pour les années à venir ne peut échapper à cette règle et n'être actée que par l'ordre juridique partiel local concerné par le processus, sans la moindre intervention de l'ordre juridique central.

Or il se trouve que la France comme la Catalogne ne se caractérisent pas par un même degré de tolérance envers l'idée qu'une des collectivités territoriales placées sous leur contrôle décide de se séparer d'elle. Du côté de l'Espagne, même si le gouvernement socialiste de José Luis Zapatero fit preuve d'un comportement très conciliant envers le camp indépendantiste catalan au point où le Parti Socialiste Catalan (PSC) comme le Parti Socialiste Ouvrier Espagnol (PSOE) se sont conciliés avec les indépendantistes catalans au Parlement catalan comme au Parlement espagnol pour entériner le nouveau statut d'autonomie de la Généralité en 2006¹²³, le tournant des années 2010 a grandement changé la donne, aussi bien sur le plan de la jurisprudence constitutionnelle qu'au niveau gouvernemental, et les tensions grandissantes entre le gouvernement espagnol et les indépendantistes catalans se sont amplifiées à un point

¹²² Voir KELSEN, p. 355

¹²³ LOPEZ Jaume, BARCELO I SERRAMALERA Mercè, « Le droit de décider. La question de l'autodétermination d'une communauté politique au XXI^e siècle à travers du cas de la Catalogne », *Revue française de droit constitutionnel*, 2019/2, n° 118, p. 367

où en dépit de la désapprobation des institutions de l'Etat central espagnol, la Généralité a tout de même organisé deux consultations populaires rigoureusement organisées bien que non-officielles, qui ont certes été marquées par d'écrasantes victoires pour la position indépendantiste, mais sans réellement attirer un grand nombre d'électeurs¹²⁴. La répression policière infligée contre les personnes prenant part au vote durant la consultation populaire du 1^{er} octobre 2017, durant laquelle plus de deux millions de personnes sont allées voter¹²⁵, n'a pas aidé à apaiser les tensions entre la Généralité et l'Etat central espagnol, qui restent encore particulièrement fortes. L'atmosphère espagnole reste ainsi marquée par un rejet apparent, de la part du gouvernement espagnol, de l'indépendantisme catalan et de ses manifestations et une volonté d'éviter autant que possible d'encourager une forme de validation de ces revendications.

Du côté de la France, la manière de répondre à l'indépendantisme se révèle plus conciliante, mais pas sans ambiguïtés pour autant : en effet, là où l'Espagne refuse catégoriquement l'idée qu'une des Communautés autonomes prenne son indépendance, qu'elle se fasse de manière unilatérale ou non, la France reste moins encline à ce genre d'attitudes et montre une plus grande volonté de négocier et de prendre en compte jusqu'au bout les revendications indépendantistes. L'exemple de Djibouti reste relativement bon pour illustrer cette différence avec l'Espagne : en effet, à partir de 1966, le général de Gaulle finit par reconnaître qu'en cas d'expression par le territoire de la Côte Française des Somalis d'une volonté d'accéder à l'indépendance, la France en prendrait acte¹²⁶, position consolidée par l'adoption d'une loi du 22 décembre 1966 qui déboucha sur une consultation populaire du 19 mars 1967 laissant un choix entre une séparation totale entre la Côte des Somalis et la France ou un renouvellement du statut de gouvernement au sein de la République qui relâche plus encore les liens entre les deux entités¹²⁷. Le choix de la deuxième solution fut alors fait, et l'indépendance n'arriva pas immédiatement pour Djibouti. Toutefois, après moult pressions sur la France et l'adoption de la résolution 3480 (XXX) par l'Assemblée générale des Nations Unies, le gouvernement français tint acte de ces prises de positions et négocia avec Djibouti l'indépendance du territoire, qui fut définitivement actée le 27 juin 1977¹²⁸.

¹²⁴ *Ibid*, p. 368

¹²⁵ *Ibid*

¹²⁶ FLORY Maurice, « L'indépendance de Djibouti », *Annuaire Français de Droit International*, CNRS Editions, 1977, n° 23, p. 296

¹²⁷ *Ibid*, p. 297

¹²⁸ *Ibid*, p. 301

Il ne faut toutefois pas surestimer la tolérance dont la France peut faire preuve envers les revendications indépendantistes, et l'Etat central français a su faire preuve d'une certaine intelligence pour essayer de circonvenir les efforts indépendantistes de certaines nations qu'il a colonisé au cours du temps : l'exemple parfait de ces manœuvres fut l'indépendance des Comores, avalisée avec une consultation populaire du 22 décembre 1974 durant laquelle 95% de la population comorienne s'est prononcée en faveur de l'indépendance, mais 63% de la population de Mayotte a voté contre l'indépendance¹²⁹. Malgré la déclaration unilatérale d'indépendance de Mayotte et le renversement du gouvernement Abdallah, le Parlement français décida tout de même de n'accorder l'indépendance qu'à trois îles comoriennes et offrit au peuple mahorais une nouvelle opportunité d'exprimer son avis sur l'indépendance¹³⁰. Ainsi, la France prend ainsi la question de l'indépendance à une échelle micro-locale et ne confère pas l'indépendance à une nation d'un seul bloc si une des composantes décide de se prononcer contre l'indépendance. Il s'agit, au moins en apparence, d'une approche beaucoup plus conciliante envers les revendications indépendantistes, mais elle garde malgré tout des limites et ne va pas forcément se faire sans accroc : même si l'indépendance de Djibouti a pu aboutir, cela ne s'est pas fait sans que les Nations Unies n'exercent des pressions sur la France pour négocier avec les forces indépendantistes présentes sur le territoire des Afars et des Issas.

Même si les ordres juridiques centraux français et espagnols permettent une forme de différenciation favorable à la Catalogne et à la Nouvelle-Calédonie, cela ne signifie en rien qu'ils ne laisseront aucune forme de surveillance sur le processus, et les collectivités infra-étatiques sont loin d'être dans une situation où elles peuvent faire absolument tout ce qu'elles veulent à l'abri du moindre regard, loin de là. Ainsi, même si l'autonomie normative de ces collectivités est pleinement reconnue, les Etats français et espagnols continuent d'en surveiller l'exercice et de limiter ce dernier par le biais de différentes méthodes (Section 1) ; de plus, la manière dont s'exerce la coopération entre la collectivité infra-étatique concernée et l'ordre juridique central qui le surplombe peut également refléter une volonté de la part des Etats centraux qui peut favoriser soit un ralentissement du processus d'accès à l'indépendance, voire son arrêt total, soit au contraire une facilitation du processus et une volonté de l'accompagner jusqu'à son terme (Section 2)

¹²⁹ BOUISSOU Michel, « La pratique référendaire en France », *Revue française de droit comparé*, Société de Législation Comparée, 1976, n° 28-2, p. 273

¹³⁰ *Ibid*

Section 1 : Une autonomie normative reconnue mais placée sous la surveillance de l'ordre juridique central national et de ses institutions

Une question telle que celle de l'accès à l'indépendance et de l'autonomie des collectivités infra-étatiques exprimant une volonté d'entamer ce processus mérite d'être pensée de manière plus dynamique, et prendre en compte la sphère de validité territoriale des normes créées ne suffit pas : il est aussi nécessaire d'étudier « les méthodes de création et d'exécution de ces normes »¹³¹. Or, ces méthodes n'impliquent pas uniquement des initiatives de la part des collectivités infra-étatiques concernées : en réalité, l'Etat continue de placer l'autonomie normative de ces Etats sous deux formes très simples : d'une part, l'Etat national, en Espagne comme en France, continue de mettre en place une certaine forme de tutelle qui renvoie la Catalogne et la Nouvelle-Calédonie à leur statut de collectivités infra-étatique, mais selon des modalités qui restent tout de même beaucoup plus prononcées dans le premier cas que dans le deuxième (Paragraphe 1) ; d'autre part, quand l'Etat national s'assure pas une forme de tutelle sur les collectivités concernées, le juge constitutionnel des Etats concernés va alors se donner pour tâche d'assurer la surveillance de la production normative des collectivités infra-étatiques concernées aussi bien en Catalogne qu'en Nouvelle-Calédonie, mais leurs jurisprudences respectives révèlent aussi des réponses jurisprudentielles très différentes quant à la possibilité qu'une de ces collectivités prenne son indépendance (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La perpétuation d'une tutelle exercée par l'Etat national sur la Catalogne et la Nouvelle-Calédonie mais renvoyant de manière inégale à leur statut infra-étatique

Peu importe que la Catalogne ou la Nouvelle-Calédonie soient concernées, des formes de tutelle restent mises en place par l'Etat central pour surveiller l'activité normative et l'autonomie des collectivités concernées. Pour le cas de la Nouvelle-Calédonie, cette incursion de l'Etat national se vérifie facilement puisque le titre VI de la loi organique du 19 mars 1999 crée une institution nommée le Haut-Commissaire de la République. Il s'agit ici d'une subsistance d'un organe déconcentré au sein d'un ensemble institutionnel et normatif néocalédonien fortement décentralisé, puisque sa nomination échappe entièrement aux institutions néocalédoniennes et ne peut être faite que « par décret du président de la République délibéré en conseil des ministres »¹³². La loi organique de 1999 lui confie aussi comme mission

¹³¹ Voir KELSEN, p. 357

¹³² Cf. loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, article 200

de veiller « à l'exercice régulier de leurs compétences par les institutions de la Nouvelle-Calédonie et des provinces et à la légalité de leurs actes »¹³³. Ainsi, là où il n'aurait pas été impossible de créer une institution décentralisée représentée par une figure élue par les institutions parlementaires néocalédoniennes, l'ordre juridique central français, qui a conçu et voté la loi organique faisant office de statut d'autonomie néocalédonien, a privilégié une reprise de l'institution du préfet non seulement en en faisant un représentant de l'Etat nommé par décret du président de la République, mais en fait aussi une figure qui veille à l'exercice régulier des compétences attribuées aux institutions néocalédoniennes et s'assure qu'aucune d'entre elles ne tente de les excéder. Ce degré de mimétisme institutionnel alors très important montre encore une certaine emprise institutionnelle de l'Etat central français sur la Nouvelle-Calédonie, puisque la surveillance de l'exercice de ses compétences reste encore une prérogative dédiée à une institution déconcentrée, dont la nomination échappe en long et en large au peuple néocalédonien comme aux institutions de la Collectivité.

Toutefois, si ce degré de capture par l'ordre juridique central sur le processus de nomination du Haut-Commissaire de la République peut sembler assez impressionnant et poser une limite majeure à l'autonomie institutionnelle et normative néocalédonienne, il n'en est toutefois rien pour les questions que le Haut-Commissaire doit prendre en charge, qui ne sont guère plus impressionnantes que celles attribuées à d'autres collectivités d'outre-mer, y compris la Polynésie française, dont la loi organique dédiée du 27 février 2004 crée un poste similaire qui veille aussi à l'exercice régulier et des compétences et à la légalité des actes, mais cette fois-ci envers les institutions polynésiennes¹³⁴. Ainsi, la présence d'un Haut-Commissaire pour surveiller l'activité normative des institutions néocalédoniennes ne permet pas de singulariser la Collectivité par rapport aux autres collectivités d'outre-mer. De plus, les missions exercées par le Haut-Commissaire, en dépit des compétences législatives attribuées à la Nouvelle-Calédonie, ne peut que surveiller l'exercice régulier des compétences ainsi que la légalité des actes des institutions de la Nouvelle-Calédonie. Ce contrôle de légalité lui permet de déférer un acte du Congrès au Tribunal administratif et assortir cela d'une demande de suspension pouvant être accordée si l'un des moyens semble justifier l'annulation de l'acte attaqué¹³⁵. Or, le contrôle de cette légalité ne s'applique bien entendu qu'aux actes de valeur réglementaire pris par les institutions néocalédoniennes et les provinces qui composent la Collectivité. Tout un pan de la

¹³³ *Ibid*

¹³⁴ Cf. loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, article 166

¹³⁵ Cf. loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, article 204, VI

production normative néocalédonienne, en l'occurrence la production des lois du pays, échappe complètement à la surveillance exercée par le Haut-Commissaire de la République, sauf dans le cas où une violation flagrante de la répartition des compétences entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie prévue par la loi organique de 1999 et l'accord de Nouméa est commise. Ainsi, bien que la tutelle exercée par le Haut-Commissaire n'est pas négligeable et permet quand même de surveiller la production des actes réglementaires néocalédonien, qui s'étend sur un nombre de compétences qu'il ne faut pas négliger (en particulier l'éducation primaire), cette forme de tutelle n'est pas conçue pour surveiller la production législative qui s'applique à l'archipel et montre ainsi une volonté de reprendre l'institution du préfet au pied de la lettre et de l'appliquer de la même manière qu'en France métropolitaine, sans étendre de manière significative le champ de compétences dont peut bénéficier le Haut-Commissaire par rapport à ses comparses de la métropole ou d'autres collectivités infra-étatiques d'outre-mer.

Le cas de l'Espagne, sur le plan de la tutelle exercée sur les Communautés autonomes, se sépare fortement du modèle français : s'il existe bel et bien un délégué nommé par le Gouvernement et semblant similaire à l'institution préfectorale française, il ne fait que diriger l'administration de l'Etat sur le territoire de la Communauté autonome dans laquelle il a été parachuté et ne peut que coordonner cette administration de l'Etat avec l'administration propre de la Communauté concernée¹³⁶. En réalité, aucune fonction de contrôle même de la seule légalité des actes réglementaires pris par les Communautés autonomes n'est attribuée à ce délégué, qui reste ainsi limité à une institution déconcentrée ne jouant qu'un rôle de direction administrative sans exercer une surveillance de l'activité normative des Communautés. Plus encore, l'exercice du contrôle de l'activité des organes des Communautés autonomes, et donc de leur production normative, n'est pas exercé par une institution similaire au préfet en France, mais de manière encore plus centralisée, puisque la Constitution espagnole de 1978 ne laisse le contrôle de cette activité à aucun organisme déconcentré sauf aux juridictions administratives : de manière plus intéressante, le Gouvernement, après avis du Conseil d'Etat, peut exercer un contrôle sur l'activité des organes des Communautés autonomes sur « l'exercice de fonctions déléguées auxquelles se réfère l'article 150, paragraphe 2 »¹³⁷. Ainsi, si l'Etat central espagnol prend, en accord avec l'article 150, paragraphe 2 de la Constitution, la décision de déléguer des facultés relatives à des matières qui lui appartiennent et, par leur nature, peuvent être déléguées, l'Etat peut ainsi continuer d'opérer une surveillance sur cette activité normative des

¹³⁶ Cf. Constitution espagnole du 27 décembre 1978, article 154

¹³⁷ *Ibid*, article 153, paragraphe 1b

Communautés. Toutefois, cela reste limité par le fait que le Conseil d'Etat doit obligatoirement donner son avis avant que le Gouvernement ne puisse prendre la moindre action à ce sujet et le fait que cette possibilité ne concerne qu'un nombre limité de facultés et non pas l'entièreté de certaines compétences appartenant à l'Etat espagnol.

En vérité, le contrôle de l'activité normative des Communautés s'exerce beaucoup plus étroitement pour ce qui concerne les normes législatives, notamment par un autre biais, qui est celui de la loi-cadre : en effet, la répartition des compétences entamée par la Constitution espagnole et l'Etat des autonomies se rapproche fortement de celui établi par la Constitution fédérale autrichienne de 1920 et permet à l'Etat central espagnol, et plus spécifiquement aux Cortès générales, la faculté d'attribuer aux Communautés autonomes ou à certaines d'entre elles la faculté d'édicter des normes de valeur législative, mais « dans le cadre des principes, des bases et des directives fixés par une loi étatique »¹³⁸. Ainsi, même la production législative conçue pour des domaines de compétences attribués à l'Etat central espagnol peut être partagée avec les ordres juridiques partiels locaux, mais il n'empêche que le processus reste largement déterminé par l'ordre juridique central espagnol : même s'il n'empêche pas les Communautés autonomes de produire des normes législatives dans un domaine de compétences qui lui appartient, il joue toujours un rôle d'aiguilleur et indique des principes et des directives qu'aucune loi d'une quelconque Communauté ne peut contredire. De plus, c'est aussi la loi-cadre elle-même qui déterminera les modalités de contrôle que les Cortès générales pourront exercer sur les normes législatives produites dans ce cadre.

Il s'agit d'une épée à double tranchant pour les Communautés autonomes : en effet, contrairement à la Nouvelle-Calédonie, dont les compétences pouvant être partagées avec elle et celles qui lui sont absolument interdites (du moins en attendant une éventuelle indépendance) sont délimitées de manière très claire au sein de l'accord de Nouméa¹³⁹ comme au sein de la loi organique de 1999¹⁴⁰ et attribuent des compétences exclusives à l'Etat français sans lui laisser une possibilité de partager la production législative avec la Collectivité néocalédonienne, très peu de compétences sont entièrement interdites d'accès aux Communautés autonomes, et même une compétence attribuée à l'Etat peut être marquée par la production de normes législatives par les ordres juridiques partiels locaux. Mais il ne faut pas s'y méprendre : l'ordre juridique central espagnol reste aux commandes, et les Cortès générales fixent les bornes dans lesquelles

¹³⁸ Cf. Constitution espagnole du 27 décembre 1978, article 150, paragraphe 1

¹³⁹ Cf. articles 3.2 et 3.3 du document d'orientation de l'accord

¹⁴⁰ Cf. articles 21 et 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999

ces normes peuvent rester et même les contrôler si cela s'avérait être nécessaire : c'est ainsi un puissant outil de tutelle qui est confié aux Cortès générales sur la production législative locale, et ce n'est pas un cas de figure insignifiant, même pour la Généralité catalane : même si cette dernière prend en charge 19 domaines de compétence dans lesquels elle peut prendre des normes de valeur législative sans devoir respecter les limites posées par une loi-cadre dans le moindre contexte (par exemple les consultations populaires et les politiques de genre), il existe malgré tout un total de 23 domaines de compétences dans lesquels une forme de pouvoir législatif régi par une loi-cadre peut intervenir à un moment ou à un autre, et les domaines concernés ne sont pas forcément des domaines insignifiants : ces domaines dans lesquels la production législative locale peut être contrôlée par les Cortès générales inclut, entre autres, l'agriculture¹⁴¹, la chasse, la pêche et les activités maritimes¹⁴² ou même la fonction publique¹⁴³. Même si cette possibilité ne s'applique que rarement sur l'intégralité d'un domaine de compétence, elle reste malgré tout possible sur une étendue non-négligeable de sujets et apporte une limite assez claire à l'autonomie normative attribuée à la Catalogne, qui ne peut ainsi pas faire absolument tout ce qu'elle veut sans obligation d'écouter les principes de base posés par les Cortès générales, et donc sans écouter l'ordre juridique central espagnol. Cela ne se fait pas pour autant sans qu'il y ait une absence totale de tension entre l'ordre juridique partiel catalan et l'ordre juridique central espagnol, puisque le statut d'autonomie de 2006 réaffirme largement la « préférence de loi » et son importance¹⁴⁴.

Pour ce qui concerne le cas de la Nouvelle-Calédonie, il n'existe pas d'équivalent véritable aux lois-cadres prises par les Cortès générales espagnoles pour encadrer la production législative néocalédonienne dans des domaines bien précis : en réalité, aucun dispositif de ce type n'existe ni dans l'accord de Nouméa ni dans la loi organique de 1999, ce qui fait que la production législative locale néocalédonienne échappe de manière significative au regard du Parlement national français et donc à l'ordre juridique central français : et même si l'article 3.2 du document d'orientation de l'accord de Nouméa pose une liste de domaines de compétences partagés avec l'Etat français, elles ne sont pas pensée comme un moyen de créer des normes législatives encadrées par des principes posés par l'Etat, mais plus comme une manière de favoriser la coopération entre la Nouvelle-Calédonie et l'Etat français et ses institutions : par exemple, la compétence de l'audiovisuel est certes partagée, mais elle n'implique pas que l'Etat

¹⁴¹ Cf. loi organique n° 6/2006 portant statut d'autonomie de la Catalogne, article 116 paragraphe 2

¹⁴² *Ibid*, article 119 paragraphe 4

¹⁴³ *Ibid*, article 136, point b

¹⁴⁴ Cf. PIERRE-VANTOL, RFDC 2010, p. 84

pose une loi-cadre qui détermine, pour ce domaine précis, le sens général des dispositions législatives régissant la Nouvelle-Calédonie et lui laisse ainsi le soin de poser les détails plus subtils du domaine de compétences dans ses dispositions législatives locales, mais implique plutôt une consultation de l'Exécutif néocalédonien par le Conseil supérieur de l'audiovisuel si une décision propre à la Nouvelle-Calédonie est prise¹⁴⁵.

Ainsi, même si les compétences partagées peuvent être un moyen d'exercer une forme de tutelle sur l'activité normative, cette tendance est beaucoup plus prononcée pour la Catalogne, pour laquelle un nombre significatif de domaines de compétence est au moins en partie régi par des lois-cadres nationales qui limitent la production de normes législatives ; de plus, les lois-cadres prises par les Cortès générales ne bénéficient aucunement d'une intervention des Communautés autonomes concernées, même si ces dernières sont en faible nombre. A l'inverse, la Nouvelle-Calédonie ne possède pas un spectre de compétences aussi étendu que celui de la Catalogne, mais il n'empêche que sa production législative et ses activités restent moins étroitement surveillées par les institutions parlementaires de l'ordre juridique central français, et quand il y a une possibilité d'intervention de normes législatives néocalédoniennes, elles ne sont pas obligées de rentrer dans les termes d'une loi-cadre prise par le Parlement français et peuvent ainsi se singulariser plus fortement des normes législatives posées dans un domaine identique par le Parlement français, et donc se singulariser plus encore de l'ordre juridique central français. De plus, les domaines concernés par cette production législative ne sont pas négligeables et peuvent concerner l'accès au travail des étrangers, le statut civil coutumier, les principes fondamentaux du droit du travail ou même les règles concernant l'exploitation des matières premières¹⁴⁶. La production législative catalane, en comparaison, doit beaucoup plus fréquemment composer avec les normes législatives de l'ordre juridique central espagnol et même si elle peut prendre en charge les détails plus subtils d'un domaine de compétences donné, elle ne peut pas dépasser les limites posées par les Cortès générales, ce qui signifie que malgré tout, la production législative catalane reste au moins en partie dirigée par l'ordre juridique central espagnol.

Une autre différence particulièrement forte reste aussi les possibilités accordées à l'Etat pour harmoniser les normes législatives entre une collectivité territoriale donnée et l'ordre juridique central qui la surplombe : en France, une telle possibilité n'existe pas réellement, là encore parce qu'aucune disposition ni de l'accord de Nouméa ni de la loi organique de 1999 ne

¹⁴⁵ Cf. Accord de Nouméa, article 3.2.3 du document d'orientation

¹⁴⁶ Cf. loi organique du 19 mars 1999, article 99

permet réellement d'opérer ce type d'harmonisation. Une telle harmonisation n'est pas non plus explicitement interdite, et la Constitution française du 4 octobre 1958 permet aussi d'étendre, par ordonnances et tant que cette possibilité est ouverte, les dispositions législatives en vigueur en métropole (avec les adaptations nécessaires¹⁴⁷), mais cette harmonisation n'est réellement possible que pour des compétences régaliennes, donc appartenant exclusivement à l'Etat français et pour lesquelles la Nouvelle-Calédonie ne peut tout simplement pas intervenir tant qu'elle n'aura pas accédé à l'indépendance. De plus, cette possibilité est fortement limitée par le transfert définitif de certaines compétences vers la Nouvelle-Calédonie¹⁴⁸ et par le caractère transitoire de l'organisation politique et territoriale obtenue avec l'accord de Nouméa et la loi organique de 1999, qui a de nombreuses de déboucher sur une indépendance pleine et entière de la Collectivité. Une telle atténuation de l'harmonisation des législations entre la Nouvelle-Calédonie et la France métropolitaine, ainsi que le reste des collectivités infra-étatiques d'outre-mer, reste largement unique à la Nouvelle-Calédonie, et même s'il existe un principe d'adaptation des normes législatives métropolitaines aux contraintes et caractéristiques qui leur sont particulières, elles ne peuvent pas entièrement échapper aux normes législatives appliquées en France métropolitaine. La Nouvelle-Calédonie, en revanche, le peut et a moins de chances d'être impactée par les conséquences d'une éventuelle harmonisation des législations.

En revanche, la Catalogne, elle, ne peut pas échapper à une éventuelle harmonisation entre ses normes législatives et celles appliquées sur le reste du territoire espagnol : en effet, si la Constitution espagnole confère un très large degré d'autonomie législative aux Communautés et donc à la Catalogne, il n'empêche que le texte même de la Constitution offre tout de même à l'Etat espagnol la possibilité de « promulguer des lois établissant les principes nécessaires à l'harmonisation des dispositions normatives des Communautés autonomes, même pour des matières relevant de la compétence de celles-ci »¹⁴⁹. Bien entendu, cela ne reste possible que si l'intérêt général l'exige, mais il s'agit malgré tout d'un pouvoir qui permet tout de même à l'Etat de mettre en place des mesures poussant les Communautés autonomes à harmoniser les dispositions législatives concernant un domaine qui, pourtant, relève de leur pleine compétence. Le texte de la Constitution espagnole ne pose par ailleurs aucune exception en faveur de la Catalogne, ce qui signifie qu'en cas d'adoption d'une loi poussant à l'harmonisation des dispositions normatives des Communautés autonomes dans un domaine particulier, la

¹⁴⁷ Cf. Constitution du 4 octobre 1958, article 74-1

¹⁴⁸ *Ibid*, art. 77

¹⁴⁹ Cf. Constitution du 27 décembre 1978, article 150, paragraphe 3

Catalogne ne pourra pas aller contre cette harmonisation et devra suivre les directives de la loi en question.

Il est alors clair que dans le cadre de la production normative catalane, l'ordre juridique central espagnol préserve encore une possibilité non-négligeable de capturer ladite production et d'empêcher sa singularisation par rapport à celle construite par le reste des Communautés autonomes : cela peut alors se faire soit en la plaçant dans des bornes posées par une loi-cadre qui touche alors l'ensemble des Communautés autonomes et ne permet de singulariser que sur les détails mais pas sur les principes fondamentaux, soit en adoptant une loi qui pousse l'ensemble des Communautés autonomes à harmoniser leurs dispositions normatives. La deuxième possibilité se montre même plus invasive encore que la possibilité posée par les lois-cadres, puisque là où les lois-cadres ne concernent que des domaines relevant de l'Etat espagnol, la loi poussant à l'harmonisation normative entre les Communautés autonomes peut aussi concerner des domaines qui relèvent exclusivement de leur compétence. L'ordre juridique partiel néocalédonien échappe fortement à une telle possibilité et peut ainsi se singulariser de manière relativement libre, et si une ordonnance peut étendre des dispositions législatives appliquées en métropole, cela n'est possible que pour des domaines de compétence qui échappent à la Nouvelle-Calédonie, et non pour des domaines de compétence qui lui ont déjà été transférés.

En revanche, il reste encore un dernier aspect qui distingue fortement la Catalogne de la Nouvelle-Calédonie : pour le cas de la Nouvelle-Calédonie, il n'existe pas de dispositif que l'Etat central français peut enclencher en cas de violation des obligations que la Constitution peut poser ou de mise en danger de l'intérêt général : il existe bien une possibilité pour le Haut-Commissaire de la République de régler et de rendre exécutoire le budget de la Nouvelle-Calédonie sur conseil de la Chambre territoriale de comptes qui peut s'occuper dudit budget, mais cela n'est possible que si le Congrès de la Nouvelle-Calédonie n'arrive pas à voter un budget en équilibre ou à délibérer dans les délais prescrits¹⁵⁰. Seules les questions liées aux finances publiques néocalédoniennes et au budget de la collectivité peuvent réellement faire face à une reprise en main par l'Etat (par le biais du Haut-Commissaire) et même ici ce n'est pas une solution qui peut être appliquée n'importe comment et uniquement si l'Etat français souhaite agir comme il le souhaite. Seule un acte de mauvaise volonté ou une réelle absence de consensus sur le vote d'un budget équilibré peut vraiment enclencher cette option.

¹⁵⁰ Cf. loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, article 208-2

En revanche, pour le cas catalan, la Constitution espagnole de 1978 offre une possibilité particulièrement drastique : en effet, son article 155 dispose que si une Communauté autonome « ne remplit pas les obligations que la Constitution ou d'autres lois lui imposent ou si elle agit de façon à porter gravement atteinte à l'intérêt général de l'Espagne » et si la mise en demeure du Gouvernement venait à ne pas aboutir, le Gouvernement peut, avec l'approbation de la majorité absolue du Sénat, prendre les mesures qu'il estime nécessaires pour contraindre la Communauté qui a commis cette violation à respecter les obligations enfreintes ou pour protéger l'intérêt général menacé. C'est une mesure d'autant plus drastique que non seulement l'activité normative de l'ordre juridique partiel concerné peut se retrouver sévèrement limité et placé sous la tutelle du Gouvernement espagnol, l'empêchant de pousser plus loin sa volonté de contredire les obligations constitutionnelles qui lui incombent, mais en plus, le Gouvernement peut également donner des instructions aux autorités des autres Communautés autonomes pour mener à bien les mesures prises dans le cadre de cette tutelle. Cette tutelle peut être appliquée sur l'ensemble des Communautés autonomes, et là encore, aucune disposition exceptionnelle ou particulière n'est prévue pour la Catalogne. Elle n'a été appliquée qu'une seule fois, en octobre 2017, et ce fut justement en réponse à l'engagement, par le Parlement catalan, d'un processus constituant dont la finalité était la séparation de la Généralité du reste de l'Espagne¹⁵¹. Seule la destitution du gouvernement Rajoy a permis la levée de cette tutelle, et même ici, cela n'a pas débouché sur le lancement d'une nouvelle procédure d'accès à l'indépendance pour la Catalogne¹⁵².

L'existence d'une tutelle exercée par le Gouvernement, le Parlement ou les institutions déconcentrées de l'Etat central permettent de montrer des relations entre l'Etat central et les collectivités infra-étatiques exprimant des revendications indépendantistes pensées de manière extrêmement différentes entre la France et l'Espagne : pour la Nouvelle-Calédonie, l'ordre juridique central français ne recherche pas à mettre en place des relations penchant significativement vers la subordination et privilégie ainsi la construction de liens de confiance, ce qui se manifeste par des mécanismes de tutelle de l'Etat central qui restent très limitées et s'arrêtent avant tout à un contrôle de légalité sur les actes de valeur réglementaire ou un contrôle du respect de la répartition des compétences établie par l'accord de Nouméa ou le statut organique néocalédonien. L'Etat français met ainsi en lumière une volonté fortement consistante de laisser à la Nouvelle-Calédonie une marge de manœuvre significative dans la

¹⁵¹ Voir FAVOREU, GAÏA, GHEVONTIAN et al., p. 564

¹⁵² HAMON Francis, TROPER Michel, *Droit constitutionnel*, LGDJ, coll. Manuel, 43^e édition, 2022, p. 262

production normative locale et de construire avec la Collectivité néocalédonienne une relation de confiance concrète en attendant la conclusion du processus indépendantiste. La tutelle exercée par l'Etat espagnol sur la Catalogne se révèle moins marquée par la confiance et plus par une méfiance profonde envers la production normative de la Généralité : même si la possibilité du pouvoir législatif partagé reste ouverte dans plusieurs domaines de compétences et l'autonomie législative s'applique sur des domaines plus nombreux pour la Catalogne que pour la Nouvelle-Calédonie, l'ordre juridique central espagnol exerce tout de même une plus grande emprise sur la production normative et n'a pas hésité à utiliser la tutelle de l'article 155 pour mettre au tapis le processus unilatéral d'accès à l'indépendance que la Généralité souhaitait lancer, ce qui permet aussi d'associer un tel processus au statut de menace pour l'intérêt général de l'Espagne. L'ordre juridique central français révèle, par ce biais, une plus forte volonté de mener le processus indépendantiste à son bout en réduisant autant que possible la tutelle qu'il exerce sur l'ordre juridique partiel néocalédonien que l'ordre juridique central espagnol, qui utilise la possibilité de tutelle pour rendre impossible tout processus unilatéral d'accès à l'indépendance.

Au-delà d'une éventuelle tutelle exercée par l'Etat central, la Nouvelle-Calédonie et la Catalogne vont également se retrouver confrontés à la possibilité d'une surveillance de leur production normative locale par le juge constitutionnel, surveillance qui va leur conférer un traitement identique aux normes de l'ordre juridique central, mais aussi donner des jurisprudences divergeant fortement entre les deux Etats quant au droit de décider dont les deux collectivités pourraient éventuellement disposer.

Paragraphe 2 : Une surveillance du juge constitutionnelle offrant aux normes législatives locales un traitement presque identique à celles de l'ordre juridique central mais capable de poser des limites à l'accès à l'indépendance

La production législative se retrouve de plus en plus fréquemment confrontée au juge constitutionnel aussi bien en Espagne qu'en France : il s'agit ici d'un véritable marqueur de renforcement de l'Etat de droit ainsi que de la valeur normative dont peuvent disposer les textes constitutionnels, mais cela peut aussi amener à offrir des réponses qui peuvent se révéler particulièrement divergentes s'agissant de l'autonomie de collectivités territoriales exprimant des revendications autonomistes, voire indépendantistes. Il est alors nécessaire d'étudier de manière plus étroite la jurisprudence appliquée par le Conseil constitutionnel français et le Tribunal constitutionnel espagnol s'agissant de la production législative de la Catalogne et de la Nouvelle-Calédonie.

En premier lieu, les normes législatives des deux collectivités sont traitées de manière identique aux normes législatives adoptées par l'ordre juridique central de leurs Etats respectifs : en effet, d'une part, pour la Constitution espagnole de 1978, le Tribunal constitutionnel est compétent pour les recours en inconstitutionnalité impliquant des lois et des dispositions normatives ayant force de loi¹⁵³. Le Gouvernement peut par ailleurs porter devant le Tribunal constitutionnel un recours contre une norme législative adoptée par une Communauté autonome ; le Tribunal aura alors un délai de cinq mois pour ratifier ou infirmer la norme attaquée, et le temps que le Tribunal rende son jugement, l'application de la disposition attaquée est suspendue. La loi organique du 3 octobre 1979 attribue aussi au Tribunal constitutionnel la responsabilité de connaître des conflits constitutionnels de compétence entre l'Etat espagnol et les Communautés autonomes, ainsi que des conflits en défense de l'autonomie locale¹⁵⁴. La même loi organique permet également aux organes collégiaux exécutifs et aux assemblées parlementaires des Communautés autonomes, après accord préalable, de saisir le Tribunal constitutionnel d'un recours d'inconstitutionnalité contre des lois ou actes ayant force de loi posées par l'Etat et pouvant affecter leur autonomie¹⁵⁵.

Du côté du Conseil constitutionnel français, étant donné qu'aucune disposition de valeur législative ne peut être prise par les collectivités territoriales, seules lois dispositions de valeur législative prises par le Parlement français ou le Gouvernement peuvent être attaquées devant le Conseil. Néanmoins, la Nouvelle-Calédonie fait preuve d'exception au sein même du texte numéroté de la Constitution, puisque ce dernier pose, au sein de l'article 77, que la loi organique devra déterminer les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes du Congrès peuvent être soumises au Conseil constitutionnel avant leur publication, sous-entendant ainsi que certaines normes adoptées par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie peuvent être déférées au Conseil constitutionnel au même titre qu'un projet ou une proposition de loi adopté par les assemblées parlementaires nationales. La loi organique sur la Nouvelle-Calédonie précise par ailleurs plusieurs détails sur la procédure : en effet, la saisine peut être faite par le gouvernement, le président du Congrès, ainsi que par dix-huit membres du Congrès ou par le président d'une assemblée de province ; le Conseil constitutionnel aura un délai de trois mois à compter de sa saisine pour se prononcer sur la loi du pays attaquée, et ajoute que pour le prononcé d'une déclaration d'inconstitutionnalité, le fait que la disposition jugée

¹⁵³ Cf. Constitution du 27 décembre 1978, article 161, paragraphe 1a

¹⁵⁴ Cf. loi organique n° 2/1979 du 3 octobre 1979 portant sur le Tribunal constitutionnel, article 2, points c et d bis, et article 10, points d et f

¹⁵⁵ *Ibid*, article 32, paragraphe 2

inconstitutionnelle soit inséparable de l'ensemble de la loi ou ne le soit pas déterminera si la déclaration d'inconstitutionnalité ne sera que partielle ou au contraire totale¹⁵⁶. Il s'agit ici d'un traitement très similaire à ce qui est réservé aux dispositions législatives prises par le Parlement français, étant donné que le Conseil constitutionnel peut simplement déclarer qu'une seule disposition est frappée d'inconstitutionnalité si son contenu n'est pas inséparable de la loi dans son ensemble¹⁵⁷.

Ainsi, les normes législatives adoptées au sein des ordres juridiques partiels catalans et néocalédoniens possèdent déjà un premier point commun en ce que lesdites normes peuvent être déférées auprès de la Cour constitutionnelle de leur Etat pour faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité *a priori* et être examinées dans des conditions équivalentes à celles auxquelles n'importe quelle autre norme prise par leurs Parlements nationaux sont soumises. Il s'agit ici d'une équivalence non-négligeable qui permet de les mettre sur un pied d'égalité par rapport aux normes nationales. Mais il est tout de même nécessaire de souligner que cette équivalence possède un poids extrêmement différent entre les deux collectivités : en effet, pour la Catalogne, un tel traitement ne permet pas réellement de la singulariser, étant donné que chaque norme de valeur législative de chaque Communauté autonome peut être soumise à un contrôle *a priori*. De plus, aucune condition spéciale n'est réellement mise en place pour la Catalogne au sein de ce contrôle, ce qui fait que la Généralité se retrouve alors intégrée au sein d'un régime général de contrôle de constitutionnalité qui s'applique à toute Communauté autonome existante. Aucune asymétrie n'existe entre la Généralité catalane et les autres Communautés autonomes espagnoles, qu'elles soient historiques ou non, et le fait qu'un acte des Parlements locaux espagnols soit attaqué devant le tribunal administratif compétent ou devant le Tribunal constitutionnel ne dépendra que de la valeur réglementaire ou législative de l'acte attaqué.

Le cas néocalédonien n'est pas le seul où le Conseil constitutionnel français est amené à évaluer une affaire concernant une collectivité d'outre-mer dotées d'une forme particulière d'autonomie : en réalité, il existe aussi des décisions LOM ne pouvant concerner que trois collectivités d'outre-mer, en l'occurrence Saint-Barthélemy, Saint-Martin et surtout la Polynésie française. Sauf que ces décisions ne concernent pas des dispositions de valeur législative prises par ces collectivités et ne jugent que des lois de l'Etat intervenant dans leur domaine de compétence seulement¹⁵⁸. Ce n'est pas le cas pour la Nouvelle-Calédonie, qui peut

¹⁵⁶ Cf. loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, article 105

¹⁵⁷ Cf. ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, article 23, alinéa 1

¹⁵⁸ Cf. Constitution du 4 octobre 1958, article 74

être soumise à des décisions « loi du pays de Nouvelle-Calédonie » (appelées « décisions LP ») et ce peu importe que la loi concerne la distribution des compétences entre la Collectivité et l'Etat ou non. Ainsi, la Nouvelle-Calédonie bénéficie d'une forte asymétrie qui joue grandement en sa faveur en obtenant que ses lois bénéficient d'un traitement équivalent à celles adoptées par le Parlement français, traitement qu'aucune autre collectivité territoriale ne dépendant que du titre XII de la Constitution n'a réussi à obtenir ; et même si la Polynésie française souhaitait obtenir des « lois du pays » similaires à celles conçues par la Nouvelle-Calédonie et traitées de manière équivalente, le Conseil constitutionnel a très vite rappelé que les lois du pays de Polynésie restent des actes administratifs¹⁵⁹, ce qui signifie que le Conseil constitutionnel n'en étudiera pas la constitutionnalité. Pour le moment, les dispositions prises par les assemblées délibérantes locales autres que le Congrès néocalédonien ne possèdent qu'une valeur réglementaire et ne seront jugées que par le juge administratif, et non par le Conseil constitutionnel

Par ailleurs, une autre différence de taille existe entre la Catalogne et la Nouvelle-Calédonie : en effet, pour ce qui concerne les normes de l'Etat pouvant affecter leur champ d'autonomie, le Conseil constitutionnel n'opère pas de contrôle là-dessus, là où la Catalogne est en capacité de lancer un recours en inconstitutionnalité contre une loi de l'Etat pouvant affecter l'autonomie de la Généralité¹⁶⁰. En revanche, pour ce qui concerne les possibilités de lancer des recours en inconstitutionnalité contre des lois prises par les Communautés autonomes, la loi organique sur le Tribunal constitutionnel ne précise pas si les députés d'assemblées parlementaires des Communautés autonomes peuvent lancer un recours en inconstitutionnalité contre une loi de leur Communauté respective, le texte de l'article 32 de la loi organique n'évoquant que les députés ou les sénateurs des Cortès générales et non les parlementaires des assemblées locales, qui sont souvent monocamérales. Ainsi, les parlementaires catalans se retrouvent complètement isolés du recours en inconstitutionnalité contre les lois de leur propre Généralité, même si, en contrepartie, il leur est possible d'intenter un recours contre une loi de l'Etat espagnol. A l'inverse, si le Congrès de la Nouvelle-Calédonie ne peut pas lancer de recours en inconstitutionnalité contre une loi adoptée par le Parlement français avant sa promulgation, ses membres peuvent lancer un recours en inconstitutionnalité contre une loi du pays¹⁶¹. De plus, les conditions pour opérer une saisine du Conseil contre une loi du pays se séparent en partie de celles posées pour le recours en inconstitutionnalité *a priori*

¹⁵⁹ Voir FABERON, RFDC, 2006, p. 710

¹⁶⁰ Cf. loi organique n° 2/1979 du 3 octobre 1979, article 32, paragraphe 2

¹⁶¹ Cf. loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, article 104

contre une loi du Parlement français : la saisine contre une loi du pays néocalédonienne peut être faite par l'ensemble du gouvernement calédonien mais ne peut être faite que par un tiers des membres du Congrès, une proportion de députés nécessaire beaucoup plus élevée que celle exigée pour les députés de l'Assemblée nationale. Ainsi, le recours d'inconstitutionnalité contre une loi locale est plus largement capturé par l'ordre juridique central dans le cas de la Catalogne et en isole l'ordre juridique partiel catalan, là où l'ordre juridique partiel néocalédonien garde un contrôle presque exclusif sur la possibilité de saisine du Conseil constitutionnel. En contrepartie, là où l'ordre juridique partiel catalan peut attaquer une loi de l'Etat mais seulement si elle affecte son domaine de compétences, l'ordre juridique partiel néocalédonien ne peut intenter aucun recours contre une loi adoptée par le Parlement français et reste isolée de cette procédure. Une telle singularité joue toutefois fortement en faveur d'une singularisation de la Nouvelle-Calédonie, qui peut pleinement se concentrer sur l'inconstitutionnalité de ses propres lois du pays et bénéficie de décisions évaluées séparément des lois nationales mais sous des conditions similaires, là où le Parlement catalan se retrouve isolé de cette possibilité.

Toutefois, dans le cas de la Catalogne comme dans le cas de la Nouvelle-Calédonie, la cour constitutionnelle qui les surplombe jouera toujours un rôle de gardien de la répartition des compétences entre l'Etat et la collectivité concernée : d'une part, avec la loi organique sur le Tribunal constitutionnel, ce dernier peut jouer un rôle d'arbitre dans le cadre de conflits de compétences et devra alors jouer un rôle de gardien de la répartition de ces compétences¹⁶². Ainsi, la Catalogne pourra être protégée des interférences de l'Etat espagnol dans son domaine de compétences, mais elle peut également être protégée des interférences des autres Communautés autonomes dans son domaine de compétences. Elle se retrouve alors embarquée dans un cadre général similaire à celui d'un Etat fédéral, où une entité fédérée ne peut pas interférer de manière déraisonnée dans le domaine de compétences d'une autre entité fédérée. Pour la Nouvelle-Calédonie, cette possibilité ne s'exprime pas de manière parfaitement identique, puisque si aucune disposition de l'ordonnance de 1959 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ne mentionne expressément l'évaluation d'un conflit de compétences entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie, le domaine de compétences de la Nouvelle-Calédonie reste régi à la fois par l'accord de Nouméa et la loi organique, et cette dernière, en plus de devoir respecter les dispositions adoptées dans le cadre de l'accord de Nouméa, sera obligatoirement soumise à un recours en inconstitutionnalité auprès du Conseil constitutionnel¹⁶³. Ainsi, en cas

¹⁶² Cf. loi organique n° 3/1979 du 3 octobre 1979, articles 59 et 60

¹⁶³ Cf. Constitution du 4 octobre 1958, article 61

de violation, par la loi organique sur la Nouvelle-Calédonie ou de la loi organique qui l'altère, des dispositions de l'accord de Nouméa sur la répartition des compétences, il est extrêmement probable que le Conseil constitutionnel puisse frapper les dispositions concernées d'une inconstitutionnalité. Il se voit alors attribuer, de façon plus indirecte, un rôle de gardien des compétences attribuées à la Nouvelle-Calédonie.

Ce traitement permet largement de différencier en long et en large la Catalogne et la Nouvelle-Calédonie du traitement réservé aux collectivités décentralisées d'un Etat unitaire plus classique : en effet, dans ce dernier cas de figure, le domaine de compétences des collectivités territoriales ne se retrouve pas mis en place dans une loi organique ou dans la Constitution, mais est souvent laissée à la charge de la loi ordinaire. Ainsi, ce domaine de compétences peut être protégé par le Conseil constitutionnel, mais avec une protection beaucoup plus souple qui ne se concentrerait que sur des violations manifestes de l'organisation décentralisée de l'Etat pour invalider la répartition des compétences définie par la loi ordinaire. Pour la Généralité catalane et la Nouvelle-Calédonie, en revanche, leur domaine de compétences bénéficie d'une protection renforcée, puisque dans leur cas, soit ce domaine de compétences est défini expressément dans la Constitution de leur Etat respectif, soit la Constitution renvoie à un accord qui possède lui-même une valeur constitutionnelle et peut être utilisé par le juge constitutionnel pour évaluer de la constitutionnalité de la répartition des compétences définie dans la loi organique.

Que le domaine de compétences d'une collectivité infra-étatique soit traité de cette manière revêt une importance capitale pour la Catalogne comme pour la Nouvelle-Calédonie : toutefois, même si le traitement qui leur est réservé semble identique, l'existence d'une asymétrie dans cette protection entre la collectivité à statut particulier et les autres collectivités infra-étatiques de l'Etat reste toutefois un élément qui les différencie grandement : en effet, pour la Catalogne, une telle protection ne possède pas vraiment un caractère spécial, étant donné que sous l'aune de l'article 153 de la Constitution espagnole, chaque Communauté autonome en bénéficie, peu importe qu'elle prenne la forme d'une Communauté historique ou d'une Communauté autonome à statut ordinaire. Pour le cas de la Nouvelle-Calédonie, même si une forme de protection renforcée de l'autonomie locale existe pour les collectivités d'outre-mer définies à l'article 74 de la Constitution, seule la Nouvelle-Calédonie bénéficie d'une protection constitutionnelle de ses particularités législatives et normatives allant plus loin qu'une simple capacité d'adaptation législative. De plus, voir ses lois du pays contrôlées par le Conseil constitutionnel prend la forme d'une réelle reconnaissance, par le Conseil, du pouvoir de la

Nouvelle-Calédonie en tant que législateur à part entière, traitement qu'aucune autre collectivité territoriale française n'a pu obtenir.

Ce caractère spécial, pour la Nouvelle-Calédonie, est d'autant plus renforcé que le Conseil constitutionnel possède une jurisprudence qui n'hésite pas à frapper d'inconstitutionnalité toute disposition législative essayant de confier un pouvoir législatif à une collectivité territoriale autre que la Nouvelle-Calédonie : dans le cas de la Polynésie française, c'est exactement ce qu'il s'est passé avec la mise en place des lois du pays : même si la terminologie est reprise du système néocalédonien, le Conseil constitutionnel n'a pas hésité à affirmer que ces « lois du pays » ne possèdent aucune valeur législative et ne restent que des actes réglementaires¹⁶⁴. Et la Polynésie française fait partie du spectre limité de collectivités d'outre-mer bénéficiant d'une autonomie renforcée : pour les collectivités territoriales métropolitaines, même si elles possèdent un statut particulier en vertu de la loi, le Conseil constitutionnel français interdit toute délégation de possibilité de prendre des mesures relevant du domaine de la loi à une collectivité infra-étatique de ce type, même si cette délégation est entamée par le Parlement français. C'est justement ce qu'il est arrivé avec la décision du 17 janvier 2002, dans laquelle le Conseil constitutionnel a réaffirmé des principes constitutionnels majeurs : la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum, aucune section du peuple ne peut s'en attribuer l'exercice, et la loi ne peut être votée que par le Parlement¹⁶⁵.

Ces principes servent de base pour le Conseil constitutionnel pour frapper d'inconstitutionnalité des dispositions législatives censées ouvrir au législateur la possibilité d'autoriser la collectivité de Corse à prendre des mesures relevant du domaine de la loi, « fût-ce à titre expérimental, dérogatoire et limité dans le temps »¹⁶⁶. Le Conseil constitutionnel a ainsi développé une jurisprudence affirmant de manière stricte qu'aucune section du peuple ne peut se séparer du reste du peuple français et voter des mesures relevant de la loi pour sa seule collectivité infra-étatique. C'est notamment en raison de l'unicité du peuple français, liée aux « principes d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français »¹⁶⁷ que le Conseil constitutionnel refuse de reconnaître des droits collectifs uniques à un quelconque groupe défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de

¹⁶⁴ Voir FABERON, RFDC, 2006, p. 710

¹⁶⁵ Voir décision n° 2001-454 DC, 17 janvier 2002, *Loi relative à la Corse*, considérant 20

¹⁶⁶ *Ibid*, considérant 21

¹⁶⁷ LAFIX Jean-François, « Un « droit à l'autonomie » dans l'ordre interne de l'Etat ? », *Civitas Europa*, éditions IRENEE / Université de Lorraine, 2017/1, n° 38, p. 259

croyance¹⁶⁸. Ainsi, il est hors de question, pour le Conseil, de confier un droit à l'autonomie fondé sur une base identitaire quelconque¹⁶⁹, du moins pour les collectivités territoriales de la métropole.

Or, pour la Nouvelle-Calédonie, si le Conseil constitutionnel avait agi de la même façon qu'il l'a fait en 2002 pour la Corse, la loi du pays aurait alors été considérée comme une grave infraction à ce principe étant donné qu'elle réduit le monopole du Parlement de la République sur le pouvoir législatif en faisant des « lois du pays » des dispositions de valeur authentiquement législative¹⁷⁰ ; et pourtant, ce n'est pas ce qui est arrivé. En effet, le Conseil constitutionnel, en étudiant la constitutionnalité de la loi organique du 19 mars 1999, le Conseil n'a censuré aucune disposition du titre III, même dans le titre II concernant les lois du pays¹⁷¹ ; le Conseil justifie sa décision en se fondant sur les obligations posées par l'article 77 de la Constitution¹⁷² et met également en avant l'existence d'une possibilité de soulever une nouvelle délibération, de modalités de saisine du Conseil constitutionnel lui-même et le fait que la légalité de la loi du pays puisse être critiquée par le juge administratif si elle sort de son domaine de compétences¹⁷³. Le Conseil offre même une validation au régime électoral néocalédonien prévu pour les élections locales, en particulier la condition imposant dix ans de résidence pour pouvoir y voter¹⁷⁴. Le Conseil constitutionnel se montre plus que prudent envers les lois du pays et confirme même que les lois du pays ont force de loi dans le domaine que l'article 99 définit¹⁷⁵ et valide entièrement l'idée selon laquelle les lois du pays « occupent une place parallèle à celle des lois nationales dans la hiérarchie des normes »¹⁷⁶. Ainsi, le Conseil constitutionnel est prêt à dresser une exception à sa jurisprudence et accepte que des modalités particulières s'appliquent aux lois du pays néocalédoniennes et leur confèrent une pleine valeur

¹⁶⁸ CC, décision n° 99-412 DC, 15 juin 1999, considérant n° 6 ; CC, décision n° 2004-505 DC, 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, considérant n° 16 : citées in LAFIX, *Civitas Europa*, 2017, p. 259

¹⁶⁹ Voir LAFIX, *Civitas Europa*, 2017, p. 259

¹⁷⁰ Voir FABERON, RFDC, 2006, p. 708

¹⁷¹ CC, décision n° 99-410 DC, 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, considérants 19 à 26

¹⁷² *Ibid*, considérant n° 23

¹⁷³ *Ibid*, considérants n° 21, n° 22 et n° 25

¹⁷⁴ ROUSSEAU Dominique, GAHDOUN Pierre-Yves, BONNET Julien, *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, coll. Précis DOMAT Droit public, 12^e édition, 2020, p. 697

¹⁷⁵ Voir CC, décision n° 99-410 DC, considérant n° 20

¹⁷⁶ CLINCHAMPS Nicolas, « Le Conseil constitutionnel face à l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2012/2, n° 35, p. 66

législative, en dépit du fait que par ce biais, la loi n'est plus forcément l'expression de la volonté générale sur le territoire calédonien¹⁷⁷.

La décision en question s'est même montrée plus que généreuse avec la loi organique de 1999 puisque seules deux dispositions ont été frappées d'inconstitutionnalité¹⁷⁸, et seules trois réserves d'interprétation ont été émises à son encontre¹⁷⁹. Les deux dispositions censurées ne remettaient pas en question l'équilibre institutionnel posé en faveur de la Nouvelle-Calédonie de manière fondamentale puisque la déclaration d'inconstitutionnalité frappant le 1^o de l'article 195 visait à éviter une méconnaissance par la loi organique du principe de nécessité des peines, et celle frappant l'article 217 permet même de protéger le statut attribué à la Nouvelle-Calédonie en obligeant le législateur à suivre les orientations de l'accord de Nouméa à n'opérer la réunion du comité des signataires qu'après l'échec d'un troisième référendum d'autodétermination, et non après le deuxième échec comme le texte initial le prévoyait¹⁸⁰. La réserve d'interprétation visant le troisième alinéa de l'article 2 de la loi organique vient tout de même garantir que les élections législatives et sénatoriales nationales se tiendront tout de même en Nouvelle-Calédonie et que les députés et sénateurs élus durant ces élections ne représenteront pas leur seule circonscription d'élection mais la Nation dans son entièreté¹⁸¹. Celle frappant l'article 10 vise à garantir la constitutionnalité des conditions pesant sur l'acquisition du statut civil coutumier¹⁸² et celle frappant l'article 24 vient avant tout poser des conditions évitant que la « durée suffisante de résidence » exercée sur l'accès à l'emploi public ne prenne un caractère discriminant allant au-delà des conditions de l'accord¹⁸³.

Le Tribunal constitutionnel espagnol, en revanche, s'est montré beaucoup plus rigoureux que son comparse français ; en 2010, il a partiellement invalidé le statut d'autonomie de la Catalogne de 2006, ce en dépit de sa validation par les Cortès générales en 2007¹⁸⁴. Par le biais d'une longue décision, le Tribunal constitutionnel a déclaré inconstitutionnelles quatorze dispositions du statut d'autonomie et posé des réserves d'interprétation sur vingt-cinq d'entre elles¹⁸⁵, ce qui pose, sur un simple plan numérique, un remodelage particulièrement extensif du

¹⁷⁷ Voir FABERON, RFDC, 2006, p. 708

¹⁷⁸ Voir décision n° 99-410 DC, considérants n° 34 à 42 et n° 47 à 52

¹⁷⁹ *Ibid*, considérants n° 9, n° 11 à 13 et n° 14 à 18

¹⁸⁰ *Ibid*, considérant n° 52

¹⁸¹ *Ibid*, considérant n° 9

¹⁸² *Ibid*, considérants n° 12 et n° 13

¹⁸³ *Ibid*, considérant n° 17

¹⁸⁴ FAVOREU Louis, GAÏA Patrick, GHEVONTIAN Richard et al., *Droit constitutionnel*, Dalloz, coll. Précis, 2023, 25^{ème} édition, p. 563

¹⁸⁵ Tribunal constitutionnel (Espagne), arrêt n° 31/2010 du 28 juin 2010 : voir dispositif de la décision

statut d'autonomie. Surtout, avec cette décision, le Tribunal rappelle que les statuts d'autonomie ne sont pas des Constitutions locales mais des provisions normatives qui ne sont pas l'expression d'un pouvoir souverain et sont donc soumises aux règles de la Constitution, cette dernière n'admettant aucune règle supérieure ou égale¹⁸⁶. Même s'il valide la formule adoptée par le statut d'autonomie dans son article 1^{er} et estime que la Catalogne se désigne selon des termes constitutionnellement impeccables en tant que nationalité exerçant son autogouvernement constitué en tant que Communauté autonome¹⁸⁷, il rappelle que l'autogouvernement de la Catalogne reste dans le giron de la Constitution espagnole¹⁸⁸ et d'autres dispositions se retrouvent frappées d'inconstitutionnalité ou réinterprétées de manière extensive, par exemple le statut du catalan en tant que langue officielle égale au castillan, dont la constitutionnalité n'est reconnue que par une interprétation qui évite de faire de l'usage du catalan un devoir dans le cadre des relations avec l'administration¹⁸⁹, mais surtout la reconnaissance de la Catalogne en tant que nation politique en Espagne et la clarification des pouvoirs exécutifs exclusifs du gouvernement catalan¹⁹⁰.

Evidemment, une telle décision n'est pas restée sans conséquence, et une partie de la doctrine juridique catalane a même décrit cette situation comme étant un véritable coup d'Etat, « puisque la Cour n'interprète pas une loi normale, mais modifie une loi constitutionnelle de base, un accord politique démocratique légitimé par des représentants et des citoyens »¹⁹¹. De plus, le peuple catalan se retrouve avec une loi fondamentale qui n'est pas celle approuvée et « serait largement rejetée par les citoyens catalans si elle faisait à nouveau l'objet d'un référendum »¹⁹². Pourtant, la jurisprudence du Tribunal constitutionnel sur l'autonomie ne semblait pas obligatoirement indiquer une telle volonté d'entériner une capture des statuts d'autonomie de la Catalogne par l'ordre juridique central : en effet, la jurisprudence du Tribunal constitutionnel protège les compétences allouées à l'Etat et évite que les Communautés autonomes n'essaient d'empiéter sur ces dernières, ce qui fut le cas par exemple pour la sécurité publique, qui est réservée à l'Etat et dans laquelle la Généralité catalane ne peut intervenir que

¹⁸⁶ *Ibid*, fondement n° 3

¹⁸⁷ *Ibid*, fondement n° 8

¹⁸⁸ *Ibid*, fondement n° 10

¹⁸⁹ *Ibid*, fondement n° 14

¹⁹⁰ LOPEZ Jaume, BARCELO I SERRAMALERA Mercè, « Le droit de décider. La question de l'autodétermination d'une communauté politique au XXI^e siècle à travers du cas de la Catalogne », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2019/2, n° 118, p. 367

¹⁹¹ *Ibid*

¹⁹² *Ibid*, p. 368

pour l'organisation matérielle des services de police¹⁹³. Cela ne signifie pas pour autant que le Tribunal constitutionnel ne protège jamais l'autonomie des Communautés autonomes : bien au contraire, le Tribunal a, par exemple, reconnu à l'Etat la compétence de fixer les normes de base en matière d'environnement et a censuré des dispositions de la loi n° 4/1989 qui interféraient avec le domaine de compétences de la Généralité catalane¹⁹⁴. Le Tribunal constitutionnel espagnol a même protégé de manière extensive l'autonomie des Communautés autonomes en interdisant à l'Etat de prendre une norme si aucun titre de compétences propres ne lui confère la capacité d'édicter une norme déterminée¹⁹⁵. La Catalogne se retrouve alors soumise à une jurisprudence constitutionnelle qui, certes, s'applique à toute Communauté autonome et ne lui permet pas de se singulariser par rapport au reste des Communautés, mais lui offre tout de même une protection extensive de son autonomie normative. Il est alors surprenant de constater que sur le plan de l'autonomie statutaire et institutionnelle, le Tribunal constitutionnel se montre particulièrement intransigeante et s'offre même un rôle de rédacteur du statut d'autonomie en posant de nombreuses réserves d'interprétation sur les dispositions du statut d'autonomie catalan. Ainsi, l'ordre juridique partiel catalan se retrouve, par le biais de la jurisprudence du Tribunal constitutionnel, confronté à une reprise en main de son autonomie normative par l'ordre juridique partiel, une façon de rappeler que « *autonomie* n'égal pas *souveraineté* – et ce pouvoir même connaît des limites »¹⁹⁶. Avec la jurisprudence du Tribunal constitutionnel, le principe d'autonomie ne peut pas « s'opposer au principe d'unité, c'est au contraire dans ce dernier qu'il acquiert précisément son véritable sens »¹⁹⁷.

Toutefois, il est nécessaire de préciser que les jurisprudences constitutionnelles appliquées à la Nouvelle-Calédonie possèdent des faiblesses non-négligeables : pour la Nouvelle-Calédonie, le contrôle *a priori* qui la concerne s'est rapidement retrouvé affaibli par une architecture qui reste marquée par une logique inadaptée à l'architecture consensuelle recherchée avec les institutions océaniques, en particulier s'agissant de la condition imposant

¹⁹³ Tribunal constitutionnel (Espagne), arrêt n° 235/2001, 13 décembre 2001, fondement n° 2 : citée par FAVOREU, GAÏA, GHEVONTIAN et al., 2023, p. 568

¹⁹⁴ Tribunal constitutionnel (Espagne), arrêt n° 102/1995, 26 juin 1995, fondement n° 8 ; citée dans ALBERTI Enoch, BON Pierre, MODERNE Franck, « Chroniques : Espagne », *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, LGDJ, 1996, n° 11-1995, p. 611

¹⁹⁵ Voir FAVOREU, GAÏA, GHEVONTIAN et al., 2023, p. 569

¹⁹⁶ REQUEJO RODRIGUEZ Paloma, « Conseil constitutionnel français et Tribunal constitutionnel espagnol, si éloignés, si proches », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2010/3, n° 83, p. 655

¹⁹⁷ *Ibid*

qu'un tiers des membres du Congrès opère la saisine pour qu'elle soit valide¹⁹⁸. L'obligation qu'elle ne puisse concerner qu'un texte soumis à une demande de seconde lecture a pu être motivée par une peur que le Conseil se retrouve submergé par les recours, mais en réalité, cette peur ne s'est pas exaucée et en réalité, la seule menace d'une saisine du Conseil suffit, le plus souvent, à pousser à la recherche d'un consensus¹⁹⁹. La contrepartie de tout cela, c'est que le processus de contrôle a *priori* se retrouve plus neutralisé que jamais dans le contexte néocalédonien et ne permet pas réellement de protéger les droits et libertés constitutionnellement garanties. C'est en partie pour cette raison que le Conseil constitutionnel, depuis la révision de la loi organique de 1999 opérée en 2010, peut également juger de la constitutionnalité d'une loi du pays par le biais de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC)²⁰⁰, ce qui a conduit à la prise de décisions, par le Conseil, permettant de protéger au mieux les droits et libertés constitutionnellement garanties et d'offrir au justiciable calédonien une voie de recours contre des dispositions déjà promulguées du droit néocalédonien. La Nouvelle-Calédonie peut même devenir un espace pour des innovations contentieuses, notamment en 2016, année durant laquelle une décision QPC concernant une loi du pays calédonienne a inauguré le nouveau mode de rédaction des décisions du Conseil constitutionnel²⁰¹.

Le Conseil constitutionnel a notamment utilisé la QPC pour assimiler le législateur local calédonien au Parlement français, notamment en assimilant le régime juridique des lois du pays néocalédoniennes à celui des lois nationales²⁰² et a confirmé plus étroitement encore la qualification du Congrès de Nouvelle-Calédonie en tant que législateur²⁰³. C'est une assimilation qui se retrouve en particulier dans des domaines de compétence dans lesquels la Nouvelle-Calédonie n'a pas obtenu de dérogations²⁰⁴. Le Conseil applique également la même modulation des effets d'une déclaration d'inconstitutionnalité que pour les dispositions législatives nationales, en laissant le législateur local un délai d'un peu plus d'un an « pour prévoir des dispositions mettant en œuvre les principes constitutionnels » portant sur le respect

¹⁹⁸ DAVID Carine, « Lois du pays et question prioritaire de constitutionnalité. Vers un renforcement de l'Etat de droit en Nouvelle-Calédonie », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2014/2, n° 98, p. 324

¹⁹⁹ *Ibid*, p. 698-699

²⁰⁰ Voir ROUSSEAU, GAHDOUN, BONNET, 2020, p. 699

²⁰¹ Conseil cons., décision n° 2016-539 QPC, 10 mai 2016 : référencée dans ROUSSEAU, GAHDOUN, BONNET, 2020, p. 699

²⁰² Voir DAVID, RFDC, 2014/2, p. 327

²⁰³ Conseil cons., décision n° 2011-205 QPC, 9 décembre 2011, considérants n° 4, 6 et 9

²⁰⁴ DAVID Carine, « L'incomplétude du contrôle de la loi du pays », in DAVID, 2017, p. 103

de la liberté syndicale et à la participation des travailleurs²⁰⁵. Toutefois, cette volonté du Conseil de soumettre plus étroitement les lois du pays néocalédoniennes à son contrôle par le biais de la QPC n'est pas dénuée de vulnérabilités : même si le Conseil réaffirme qu'il « ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation de même nature que celui du Congrès de Nouvelle-Calédonie »²⁰⁶, la décision n° 2013-308 QPC a plutôt privilégié une assimilation législative en reprenant une formule d'une rédaction aujourd'hui caduque de l'article L. 120-1 du Code de l'environnement pour protéger les dispositions du Code minier attaquées²⁰⁷, mais ce faisant impose au législateur calédonien des limites qu'il ne s'est pas fixées. Ainsi, même si cela relève plutôt d'un accident et non d'un acte pensé pour réduire l'autonomie législative du législateur néocalédonien, il n'empêche que désormais, le juge constitutionnel peut appliquer, en dehors de toute référence locale, une caractéristique normative de manière absolue²⁰⁸. Ainsi, il subsiste encore un risque de réduction de l'autonomie du législateur calédonien et de ses potentialités d'indépendance, même si ce risque est relativement faible. En dépit de cette nouvelle situation, le Conseil constitutionnel reconnaît tout de même une marge d'appréciation très importante au Congrès de la Nouvelle-Calédonie, marge qui se manifeste avant tout dans le domaine de l'économie²⁰⁹.

La question ne se pose pas réellement pour la Catalogne, qui a été soumise dès la promulgation de la Constitution espagnole de 1978, à un contrôle de constitutionnalité *a posteriori* par le biais du recours individuel d'amparo²¹⁰, mais ce contrôle s'applique non sur des dispositions de valeur législative mais sur des actes n'ayant pas une valeur législative²¹¹.

Ainsi, la jurisprudence du Tribunal constitutionnel espagnol et celle du Conseil constitutionnel français permettent de mettre en lumière deux dualités particulièrement poussées s'agissant du juge constitutionnel de chaque Etat concerné : en effet, là où le Conseil constitutionnel français se montre d'ordinaire très intransigeant s'agissant du fait de confier un quelconque pouvoir législatif à une collectivité territoriale métropolitaine, en particulier pour la Corse, il fait malgré tout preuve d'un plus grand esprit de conciliation pour la Nouvelle-Calédonie et accepte d'accorder aux lois du pays une place en tant que normes de valeur législative aux côtés même des lois adoptées par le Parlement national, même si le Conseil

²⁰⁵ Cf. décision n° 2011-205 QPC et DAVID, RFDC, 2014/2, p. 328

²⁰⁶ Cf. décision n° 2011-205 QPC, considérant n° 9

²⁰⁷ Conseil cons., décision n° 2013-308 QPC, 26 avril 2013, considérant n° 11

²⁰⁸ Voir DAVID, RFDC, 2014/2, p. 332

²⁰⁹ Voir DAVID, 2017, p. 103

²¹⁰ Cf. Constitution du 27 décembre 1978, article 161, paragraphe 1b

²¹¹ Cf. loi organique n° 2/1979 du 3 octobre 1979 portant sur le Tribunal constitutionnel, articles 42 à 44

n'affirme pas expressément que les lois du pays possèdent une valeur absolument identique à celles des lois nationales²¹².

Par ailleurs, il est nécessaire de préciser que même si les lois du pays peuvent faire l'objet d'un recours en inconstitutionnalité devant le Conseil constitutionnel, le bilan de la jurisprudence du Conseil reste, dans son ensemble, relativement généreux : en effet, seulement sept recours ont été entamés contre des lois du pays néocalédoniennes. Sur ces sept décisions, quatre ont débouché sur une déclaration de conformité à la Constitution²¹³, deux se sont conclues par une non-conformité partielle²¹⁴, dont une accompagnée de réserves d'interprétation, et une a estimé que le recours était irrecevable en raison du nombre insuffisant de députés ayant soutenu le recours²¹⁵. Aussi, elles concernaient plutôt des matières presque exclusivement locales comme l'absence de consultation du comité des finances locales²¹⁶, le soutien financier apporté à la Province Sud par le Congrès par le biais d'une hausse de la taxation sur les jeux, spectacles et divertissements²¹⁷, ou même la création d'un code agricole et pastoral appliqué uniquement pour la Nouvelle-Calédonie²¹⁸ ; toutefois, quand des questions de domaine de compétence ont été traitées par le Conseil, ce dernier n'a pas déclaré les dispositions concernées inconstitutionnelles et a même estimé que la Nouvelle-Calédonie ne méconnaissait pas l'étendue de sa compétence²¹⁹. Une des décisions de non-conformité est même venue protéger le principe de préférence locale pour l'accès à l'emploi posé dans l'accord de Nouméa contre une loi du pays qui y contrevenait²²⁰, et lui offre donc une intégration au sein du bloc de constitutionnalité. Ainsi, le Conseil constitutionnel vient protéger les dispositions de l'accord de Nouméa et garantir l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie et sa singularité par rapport au reste des collectivités infra-étatiques françaises, y compris quand le Congrès de la Nouvelle-Calédonie y porte atteinte. Le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel sur les lois du pays permet également au contrôle de constitutionnalité de se doter d'une allure fédérale, puisque désormais, la France « n'est plus composée de collectivités seulement « administratives », mais aussi d'une collectivité « politique », la Nouvelle-Calédonie, qui

²¹² Voir CLINCHAMPS, NCCC, 2012, p. 66

²¹³ Cf. CC, décisions n° 2000-1 LP, 27 janvier 2000 ; n° 2013-3 LP, 1^{er} octobre 2013 ; n° 2014-5 LP, 27 février 2015 ; n° 2016-6 LP, 16 juin 2016

²¹⁴ Cf. CC, décisions n° 2014-4 LP, 21 novembre 2014, et n° 2021-7 LP, 1^{er} avril 2021

²¹⁵ Cf. CC, décision n° 2006-2 LP, 5 avril 2006

²¹⁶ CC, décision n° 2000-1 LP, 27 janvier 2000, considérants n° 5 à 9

²¹⁷ CC, décision n° 2014-5 LP, 27 février 2015, considérant n° 10

²¹⁸ CC, décision n° 2016-6 LP, 16 juin 2016

²¹⁹ CC, décision n° 2013-3 LP, 1^{er} octobre 2013, considérant n° 18

²²⁰ CC, décision n° 2014-4 LP, 21 novembre 2014

exprime sa volonté par des actes politiques »²²¹. Ainsi, le contrôle de constitutionnalité exercé par le Conseil devient également un indicateur du caractère politique d'une collectivité infra-étatique²²², et offre ainsi à la Nouvelle-Calédonie un statut extrêmement particulier puisqu'elle est la seule des collectivités infra-étatiques françaises à être soumise à ce contrôle.

En comparaison avec le Conseil constitutionnel français, le Tribunal constitutionnel espagnol opère la démarche exactement inverse : si sa démarche ordinaire le pousse à protéger l'autonomie normative des Communautés autonomes, y compris celle de la Catalogne, tout en la conciliant avec la protection des compétences allouées à l'Etat espagnol, elle se montre en revanche très exigeante envers la Catalogne dès que celle-ci a pu dépasser les limites jugées acceptables dans le cadre de la Constitution espagnole, ce qui n'aide guère pour renforcer le droit de décider dont dispose la Généralité et en réduit même largement la portée. Le Tribunal constitutionnel espagnol montre ainsi un refus consistant de singulariser de manière plus étendue le statut de la Catalogne et son autonomie et rejette toute indication normative de sa volonté de s'établir en tant qu'Etat indépendant dans les années à venir ou réduit autant que possible sa valeur pour l'empêcher de prendre celle d'une disposition normative. Ainsi, les ordres juridiques centraux espagnol et français, dans le cadre de la jurisprudence émise par leurs juges constitutionnels respectifs, montrent deux réponses très différentes aux aspirations indépendantistes de la Catalogne et de la Nouvelle-Calédonie : en effet, si le juge constitutionnel français se montre enclin à accepter que la Nouvelle-Calédonie bénéficie d'un statut particulier lui offrant une autonomie étendue très au-delà de ce que le statut ordinaire des collectivités infra-étatiques permet en France, le juge constitutionnel espagnol opère une toute autre démarche et pousse la Catalogne à rentrer dans les bornes posées par la Constitution espagnole et l'ordre juridique central espagnol, certes en faisant rentrer la Généralité dans un cadre jurisprudentiel protégeant de manière extensive son autonomie, mais qui reste aussi celui appliqué à l'ensemble du pays et de ses Communautés autonomes, ce qui l'empêche de se singulariser par rapport aux autres Communautés, et va même jusqu'à expressément rappeler la Généralité à l'ordre quand elle essaie de pousser ses particularismes et particularités institutionnelles, politiques et culturelles trop loin.

²²¹ Voir ROUSSEAU, GAHDOUN, BONNET, 2020, p. 698

²²² *Ibid*

Section 2 : Une coopération entre l'Etat central et les collectivités infra-étatiques exprimant des revendications indépendantistes capables de refléter des volontés divergentes quant à l'accomplissement de l'accès à l'indépendance

Les formes de coopération mises en place entre l'ordre juridique central d'un Etat et un ordre juridique partiel qui lui est subordonné peut refléter de manière substantielle la relation qui se met en place entre ces entités et à quel point elles peuvent se faire confiance dans le cadre de la production normative qui peut les affecter. Comme il a pu être constaté précédemment, il est extrêmement rare qu'une décentralisation ou une centralisation soit absolue, et de manière plus générale, ces deux phénomènes ne seront que partiels²²³, même si leur étendue au sein d'un même ordre juridique peut prendre des formes extrêmement diverses en fonction des Etats. Penser la décentralisation et la centralisation nécessite aussi de prendre une perspective plus dynamique, et dans ce cadre, même des procédures censées être centralisées peuvent malgré tout opérer des variations normatives entre chaque entité infra-étatique : Kelsen reprend ici l'exemple d'un monarque héréditaire édictant « des lois religieuses qui varient dans chacune des provinces du royaume »²²⁴. Bien entendu, il est relativement rare que le rôle des collectivités infra-étatiques aille jusqu'à directement écrire la norme législative centrale de manière à ce qu'elles ne soient pas affectées de manière aussi significative que les autres collectivités territoriales affectées par la norme législative en question, encore plus dans l'ordre public constitutionnel français, qui empêche rigoureusement toute forme de production normative de valeur législative par les collectivités territoriales.

Cela s'applique également pour la procédure menant à un éventuel accès à l'indépendance, qui n'est pas entièrement laissée entre les mains des collectivités territoriales qui souhaitent l'entamer : en réalité, le plus souvent du temps, l'ordre juridique central pouvant être affecté par cet accès à l'indépendance aura souvent le dernier mot sur le déroulement de la procédure et même sur son seul lancement : il possède les outils normatifs, qu'ils soient constitutionnels, organiques ou législatifs, nécessaires pour permettre que la procédure d'accès à l'indépendance soit lancée ou non, et surtout pour poser les conditions qui vont permettre son déroulé. Et l'ordre juridique central de l'Etat aura alors carte blanche pour rendre le processus aussi aisé que possible, ou au contraire pour le rendre plus complexe et le faire agir comme un repoussoir conçu pour décourager toute tentative d'accès à l'indépendance. La question est d'autant plus délicate s'agissant du cas de la Catalogne et de la Nouvelle-Calédonie : pour le

²²³ Voir KELSEN, 1997, p. 355

²²⁴ *Ibid*, p. 359

cas catalan, la répression entamée contre le processus référendaire indépendantiste mené en 2017 et 2018 n'a pas suffi à miner la posture institutionnelle et politique des mouvements et partis politiques indépendantistes et a échoué à réduire leur pouvoir au sein du Parlement catalan durant les élections régionales de la Généralité en 2021 ; pour le cas de la Nouvelle-Calédonie, même s'il n'y a pas eu de répression policière contre le processus indépendantiste, le troisième référendum d'autodétermination fut à la fois une victoire écrasante et une déception politique majeure pour le camp anti-indépendantiste, notamment en raison de l'abstention massive durant le référendum et le boycott entamé par les mouvements et partis indépendantistes kanaks.

Ce sont ces deux facettes de la coopération avec l'Etat qu'il sera alors nécessaire de mettre en lumière et d'étudier : en premier lieu, dans le cadre de la production législative nationale, il peut arriver qu'une norme produite affecte une collectivité infra-étatique de manière particulière par rapport à d'autres, ou même que la collectivité souhaite coopérer plus étroitement avec l'Etat central. Dans ce cadre, diverses procédures et institutions consultatives peuvent être mises en place pour favoriser cette coopération entre les deux entités (Paragraphe 1). Ensuite, la coopération entre l'Etat central concerné et la collectivité infra-étatique souhaitant s'affranchir et prendre pleinement son indépendance va aussi s'illustrer par diverses dispositions constitutionnelles pouvant mettre en place une transition vers l'indépendance et la faciliter, ou à l'inverse une construction constitutionnelle menant vers le rejet de la procédure dans sa globalité ou marquer une volonté de la rendre aussi difficile que possible (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'existence de consultations institutionnelles bénéficiant aux collectivités infra-étatiques à statut particulier et la recherche d'une meilleure prise en compte de la parole catalane et calédonienne pour la production législative centrale qui les affecte

En premier lieu, la coopération entre l'Etat central, et donc l'ordre juridique central, et l'ordre juridique partiel peut se faire en premier lieu par le biais d'institutions reliées directement à l'Etat central. Dans le cas de la Catalogne, les débuts de la nouvelle Constitution de 1978 et même du premier statut d'autonomie catalan de 1979 se sont révélés pour le moins lacunaires : en effet, la Constitution espagnole de 1978 ne comporte pas de véritable procédure de relation entre l'Etat et les Communautés autonomes permettant « une articulation des deux

niveaux de gouvernement »²²⁵. Aucune disposition de la Constitution ne prévoit une Commission particulière conçue pour favoriser les relations entre l'Etat et les Communautés autonomes. En réalité, les relations entre les deux ordres juridiques restent surtout pensées par le biais de la distribution des compétences entre l'Etat et les Communautés et en particulier par le biais de la procédure permettant la création des Communautés, pour laquelle trois articles en particulier sont consacrés. Il s'agit ici d'une procédure avec un aspect coopératif relatif, car même si l'initiative de la création d'une Communauté autonome doit venir de provinces limitrophes souhaitant se réunir sous cet ensemble et montrant des caractéristiques culturelles et historiques communes²²⁶, il reste malgré tout une possibilité, pour une Communauté autonome dont le territoire ne dépasse pas celui d'une province et ne rentre pas dans les bornes fixées par l'article 143, paragraphe 1 du texte constitutionnel numéroté, de faire appel aux Cortès générales pour constituer cette Communauté par le biais d'une loi organique. Même quand les conditions posées par l'article 143, paragraphe 1 sont réunies, il n'empêche que la Constitution espagnole ne permet l'adoption unilatérale du texte du statut d'autonomie par les institutions locales seules ; les Cortès générales doivent également se voir transmettre le projet de statut pour qu'il lui soit donné cours en tant que loi²²⁷, et même l'élaboration du statut implique la participation active du Gouvernement et un vote des Cortès générales sur le texte pour que celui-ci puisse être mis en œuvre²²⁸.

Ainsi, la procédure créatrice permettant de constituer un statut d'autonomie et une Communauté autonome montre une certaine volonté d'implanter une forme de coopération entre les Communautés et l'Etat espagnol. Mais une fois ce cap franchi, aucun instrument de relation entre l'Etat et les Communautés n'était mis en place pour prendre en compte la parole communautaire durant la production normative nationale. La Catalogne elle-même ne faisait pas exception et ne connaissait pas réellement d'implantation de procédures consultatives ou collaboratives approfondissant les relations entre elle et l'Etat central espagnol. Le Sénat aurait pu être pensé comme un instrument coopératif entre les Communautés et l'Etat central espagnol et une forme de représentation pour chaque Communauté autonome : mais même si la Constitution en fait une chambre de représentation territoriale, seuls certains sénateurs sont élus par les Communautés autonomes, à raison d'un par Communauté plus un par million

²²⁵ ALBERTI Enoch, « Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne », *Revue française d'administration publique*, éditions Institut National du Service Public, 2007/1, n°121-122, p. 154

²²⁶ Constitution du 27 décembre 1978, article 143, paragraphe 1

²²⁷ *Ibid*, article 146

²²⁸ *Ibid*, article 151, paragraphe 2

d'habitants vivant dans la Communauté concernée²²⁹. La grande majorité des sénateurs sont élus à l'échelle de la province au scrutin plurinominal majoritaire, à raison de quatre par province²³⁰. Ainsi, 200 sénateurs sont élus par les provinces, réduisant grandement les chances de transformer le Sénat en une véritable institution coopérative permettant de refléter les opinions de chaque Communauté autonome de manière suffisamment distincte.

Pour remédier à ce manque de procédures et d'institutions coopératives, le statut d'autonomie catalan de 2006 a mis en place un nouveau titre V mettant beaucoup plus en avant une dimension coopérative entre l'Etat et la Généralité : l'article 174 dispose même que la Généralité et l'Etat « s'aident mutuellement et collaborent lorsque cela s'avère nécessaire pour l'exercice efficace des compétences respectives et pour la défense des intérêts respectifs ». Le statut d'autonomie prend même la décision d'institutionnaliser de manière plus étroite encore l'utilisation des instruments coopératifs de participation aux institutions étatiques par le biais de la création d'une Commission bilatérale Généralité-Etat. Le statut construit cette Commission bilatérale comme un « cadre général et permanent de la relation entre le Gouvernement de la *Generalitat* et le Gouvernement de l'Etat »²³¹. Cette institution se voit assigner comme mission de contribuer à la participation et la collaboration de la Généralité à l'exercice de compétences étatiques qui peuvent concerner l'autonomie de la Catalogne, et elle prend également en charge la délibération et l'émission de propositions, voire l'adoption d'accords et la coopération dans neuf domaines définis au sein de l'article 183 du statut d'autonomie. Ces domaines incluent notamment les projets de lois ayant « des répercussions singulières sur la répartition des compétences entre l'Etat et la Généralité »²³² et même une possibilité de prendre en charge les conflits de compétence ayant lieu entre l'Etat et la Généralité et proposer des mesures pour les résoudre. Elle peut même suivre la politique européenne afin de permettre une participation effective de la Catalogne aux affaires de l'Union européenne, signe d'une volonté de la Généralité de pleinement s'intégrer dans le cadre des affaires de l'Union en vue d'une éventuelle indépendance.

Cette même Commission bilatérale met toutefois en lumière une volonté de la Généralité de prendre une posture suffisamment influente dans ses relations avec l'Etat en jouant sur l'instrument économique : en effet, elle peut également proposer une liste d'organismes, d'institutions financières et d'entreprises économiques rattachées à l'Etat dans

²²⁹ *Ibid*, article 69, paragraphe 5

²³⁰ *Ibid*, article 69, paragraphe 2

²³¹ Cf. loi organique du 19 juillet 1999, titre V, section III, article 183, paragraphe 1

²³² *Ibid*, paragraphe 2a

lesquelles la Généralité pourra désigner des représentants et même les modalités et formes de cette représentation²³³, et la Commission peut également prendre part à la programmation de la politique économique générale du Gouvernement central espagnol sur ce qui concerne les intérêts et les compétences de la Catalogne et l'application de la politique. La Catalogne se voit ainsi conférer voix au chapitre pour pouvoir impacter les normes et programmes normatifs nationaux, en particulier dans le secteur économique.

Bien entendu, la dimension coopérative ayant motivé la création de la Commission est loin d'être entièrement effacée, puisque même si une volonté d'influencer le fonctionnement des institutions nationales se fait sentir, le statut d'autonomie catalan préserve malgré tout une volonté de conciliation avec l'Etat espagnol : cela peut se ressentir notamment avec une volonté de prendre part à l'impulsion de mesures conçues pour améliorer la collaboration entre la Généralité et l'Etat et d'assurer un meilleur exercice des compétences dans les domaines d'intérêt commun²³⁴, et même la présence d'une compétence de la Commission bilatérale pour résoudre les conflits de compétence met en lumière une ambition, même partielle, d'éviter de porter les conflits de compétence devant le Tribunal constitutionnel en tentant, en premier, de résoudre le conflit de manière plus « amicale » par le biais d'une Commission consultative. La politique extérieure de l'Etat peut également être suivie par la Commission dès qu'elle concerne les compétences propres de la Généralité²³⁵.

Cette ambition coopérative se retrouve également reflétée par la composition de la Commission ainsi que le fonctionnement déterminé par le statut organique, puisqu'elle se compose d'un nombre égal de représentants de l'Etat et de représentants de la Catalogne, ce qui permet d'encourager chaque partie à ne pas rechercher que le soutien de leur seul camp, mais aussi le soutien d'au moins un ou quelques délégués de l'autre partie pour agir de commun accord. La présidence est exercée de manière alternée par les deux parties pour une année, ce qui peut éviter la capture de la Commission bilatérale par les délégués catalans ou par ceux de l'Etat espagnol, et s'il existe deux séances plénières obligatoires au cours de l'année pour la Commission, chaque partie peut demander à ce qu'une nouvelle séance soit lancée. Rien ne précise dans le statut d'autonomie que cette demande peut être bloquée par un veto de l'autre partie ; il peut donc être assumé que cette demande de séance prend pleinement effet dès qu'elle

²³³ *Ibid*, paragraphe 2f

²³⁴ *Ibid*, paragraphe 2c

²³⁵ *Ibid*, paragraphe 2h

est officialisée, même si la partie qui n'a pas fait la demande est en désaccord avec les volontés de l'autre partie.

Pour la Nouvelle-Calédonie, en revanche, aucune institution particulière n'est créée pour remplir d'éventuelles fonctions consultatives : ni l'accord de Nouméa, ni la loi organique portant statut de la Collectivité ni la Constitution française ne prévoient une telle institution. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'existe aucun moyen de consultation des institutions néocalédoniennes dans le cas où une loi affecterait la Collectivité, bien au contraire : la loi organique de 1999 offre en effet au Haut-Commissaire une possibilité de consulter le sénat coutumier dès qu'une question concerne la compétence de l'Etat²³⁶ ; de plus, le Haut-Commissaire de la République doit consulter le Congrès de la Nouvelle-Calédonie dans deux cas définis à l'article 90 de la loi organique du 19 mars 1999, qui sont notamment les projets de loi et propositions de loi et les projets d'ordonnance qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à la Nouvelle-Calédonie, et sur les projets d'ordonnance pris sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, donc sur les projets d'ordonnance visant à étendre sur le territoire néocalédonien des dispositions législatives appliquées en métropole. Plus encore, le Haut-Commissaire n'est pas la seule figure institutionnelle pouvant consulter le Congrès sur de tels projets ou propositions normatives : le président d'une des assemblées du Parlement français peut également lancer une consultation du même type auprès du Congrès.

Ici, la consultation reste pensée de façon relativement similaire à celle entamée avec la Commission bilatérale Généralité-Etat, à ce détail près que les échanges et la coopération pour les questions liées aux compétences de l'Etat, mais le Haut-Commissaire, qui joue ainsi un rôle de concertation dans ce domaine à la place du Gouvernement ne consulte pas le Congrès, qui fait office de seule assemblée véritablement délibérante le plus souvent du temps, mais une institution agissant avant tout pour défendre la coutume néocalédonienne. Le résultat reste toutefois peu ou prou le même que pour la Catalogne, mais sans institution spécialement dédiée à la consultation entre institutions parlementaires locales et Gouvernement. Le Gouvernement doit consulter le Congrès, certes, mais ce n'est fait que pour traiter des règles « en matière de durée d'affectation des fonctionnaires de l'Etat dans certaines collectivités d'outre-mer » et pour déterminer si le centre des intérêts matériels et moraux qui sont les leurs se situe bien en Nouvelle-Calédonie. La consultation inter-institutionnelle, en Nouvelle-Calédonie, n'est pas pensée comme un outil d'échanges directs entre les institutions parlementaires et le

²³⁶ Cf. loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, article 143, alinéa 3

Gouvernement, mais comme un échange avec le représentant de l'Etat et parfois avec les présidents des institutions parlementaires nationales.

Les objectifs de ces consultations restent toutefois très similaires à ceux déterminés pour la Commission bilatérale en Catalogne : en effet, cette consultation reste avant tout pensée comme une manière de surveiller la répartition des compétences entre l'Etat et la Collectivité de Nouvelle-Calédonie et aussi comme un moyen de surveiller les dispositions normatives particulières à la Nouvelle-Calédonie et mieux prendre en compte la parole néocalédonienne en cas d'altération de ces dispositions particulières. L'Etat français aurait tout à fait eu la possibilité de limiter au maximum les possibilités d'échanges institutionnels entre les institutions intégrées dans l'ordre juridique central français et celles de l'ordre juridique partiel néocalédonien, mais il n'en a été rien : de plus, cette conception de la consultation peut également permettre de garantir, au moins de manière partielle, une préservation des particularités normatives dont bénéficie la Nouvelle-Calédonie, et ainsi singulariser un peu plus fortement la Collectivité par rapport aux autres collectivités infra-étatiques de la France. La Catalogne opère de manière assez similaire, juste avec un degré d'institutionnalisation plus poussé encore, mais les objectifs servant de base à l'existence de la Commission bilatérale restent similaires : garantir autant que faire se peut les particularismes normatifs catalans par le biais d'échanges institutionnels entre l'Etat espagnol et la Généralité. Il faut toutefois souligner que même si la répartition des compétences doit être soumise au regard du sénat coutumier, la loi organique, sur ce point précis, reste largement centrée sur la compétence du haut-commissaire et ne confère pas au sénat coutumier une responsabilité d'arbitre des conflits de compétence, ce qui sépare quelque peu la coopération interinstitutionnelle néocalédonienne de celle mise en place en Catalogne avec la Commission bilatérale, qui se voit expressément conférer une telle responsabilité et peut même proposer des solutions visant à résoudre les conflits de compétence.

Les deux collectivités convergent en partie s'agissant d'un autre domaine de la coopération interinstitutionnelle entre elles-mêmes et leurs Etats nationaux respectifs : en effet, il peut être possible, pour certains parlements locaux, de proposer aux institutions parlementaires nationales ou au Gouvernement de l'Etat central de nouvelles dispositions législatives ou d'altérer des dispositions législatives existant au sein de l'ordre juridique central afin de faire entendre leur parole dans les institutions parlementaires nationales. Le statut d'autonomie catalan comme la loi organique de 1999 sur la Nouvelle-Calédonie offrent une telle possibilité à leurs assemblées parlementaires respectives. Toutefois, l'amplitude que cette

possibilité peut prendre possède des différences non-négligeables entre les deux collectivités. En effet, du côté de la Nouvelle-Calédonie, le Congrès peut adopter des résolutions qui demandent à ce que des dispositions législatives ou réglementaires applicables en Nouvelle-Calédonie soient complétées, modifiées ou abrogées ; toutefois, cela ne peut concerner que des domaines de compétence bien spécifiques, en l'occurrence les matières relevant de la compétence de l'Etat, et non les autres²³⁷. Pour le cas de la Catalogne, en revanche, le Parlement catalan peut non seulement solliciter du gouvernement l'adoption de projets de loi mais aussi solliciter de l'Etat un transfert ou une délégation de compétences dans les conditions posées par l'article 150 de la Constitution espagnole²³⁸.

Il est alors flagrant que la Catalogne possède une plus grande amplitude s'agissant de sa faculté de solliciter une modification du corpus législatif national, puisqu'elle peut solliciter l'adoption de projets de loi sans que le statut d'autonomie ne pose une liste précise de matières dans lesquelles cette sollicitation est possible, et peut même utiliser ce pouvoir de sollicitation pour demander à l'Etat espagnol une extension des compétences qui lui sont attribuées. Le Congrès néocalédonien ne possède pas une marge de manœuvre aussi étendue lorsqu'il emploie l'outil de la sollicitation, puisqu'elle ne peut concerner que des domaines relevant de la compétence de l'Etat central et ne peut solliciter qu'une abrogation ou une modification des dispositions législatives ou réglementaires qui s'appliquent à elle. De plus, la sollicitation n'est pas directement adressée au Gouvernement de l'Etat central, mais au président du gouvernement néocalédonien et au Haut-Commissaire de la République, qui pourra probablement servir d'intermédiaire avec les institutions de l'ordre juridique central. En dépit de cela, peu importe la collectivité infra-étatique concernée, l'outil de la sollicitation reste d'une portée assez limitée puisqu'il ne pose d'obligation d'agir dans un sens précis ni sur le Parlement national ni sur le Gouvernement de l'Etat. Ainsi, c'est un outil qui peut avoir une utilité relative pour faire entendre la parole des institutions locales, mais cela ne signifie pas qu'un tel outil possède une puissance infinie.

Il existe toutefois une dimension sur laquelle la Nouvelle-Calédonie comme la Catalogne retrouvent une coopération cruciale avec l'Etat central qui les surplombe, et cela se fait dans le cas des relations internationales et de la politique étrangère : en effet, le statut d'autonomie catalan comme l'accord de Nouméa font des relations extérieures une compétence au moins partiellement partagée avec l'Etat central respectif. D'une part, pour les traités qui

²³⁷ *Ibid*, article 91

²³⁸ Cf. loi organique du 19 juillet 2006, article 61, points c et d

concernent la Catalogne et ses compétences de manière directe et singulière, l'Etat doit informer la Généralité pour que cette dernière et le Parlement puissent offrir leurs observations²³⁹. De plus, si un traité concerne de manière directe et singulière la Catalogne, la Généralité peut solliciter au Gouvernement l'incorporation de représentants catalans dans les délégations de négociation, offrant ainsi à la Généralité un poids non-négligeable dans les relations internationales, même si la deuxième possibilité n'est pas une obligation absolue pour la Catalogne²⁴⁰. Le statut d'autonomie permet même à la Catalogne de demander au Gouvernement qu'il souscrive des traités internationaux dès que cela peut concerner des matières relevant de la compétence de la Généralité, et oblige les organes de représentation extérieure de l'Etat espagnol à porter un soutien aux initiatives de la Généralité dès qu'elle souscrit des accords de collaboration concernant un domaine de compétences qui lui est rattaché²⁴¹.

L'accord de Nouméa va plus loin encore et confirme expressément que les relations internationales sont une compétence partagée entre l'Etat et la Collectivité de Nouvelle-Calédonie. Même si le texte précise que les relations internationales relèvent de la compétence de l'Etat et rattache ce domaine aux compétences régaliennes de l'article 3.3 du document d'orientation, il ajoute également que l'Etat prendra en compte les intérêts néocalédoniens dans les négociations internationales que l'Etat français conduit et associera la Nouvelle-Calédonie aux discussions²⁴². L'article 3.2.1 du document d'orientation de l'accord va plus loin encore que le statut d'autonomie catalan, puisque là où le statut d'autonomie de 2006 ne permet à la Généralité que de faire partie d'organismes internationaux ayant compétence des matières qui sont d'intérêt pour la Généralité, le tout en spécifiant que cela concerne surtout des organismes internationaux à caractère culturel²⁴³, il permet expressément à la Nouvelle-Calédonie d'être membre ou une associée de certaines organisations internationales, et les exemples cités dans l'article 3.2.1 mettent l'exergue sur un spectre plus large d'organisations internationales qui incluent certes l'UNESCO²⁴⁴, mais aussi l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation Internationale du Travail et même les organisations internationales recouvrant le Pacifique, indiquant alors une volonté beaucoup plus large à la fois de l'Etat français et de la Nouvelle-

²³⁹ *Ibid*, article 196, paragraphe 1

²⁴⁰ *Ibid*, paragraphe 2

²⁴¹ *Ibid*, article 195

²⁴² Cf. accord de Nouméa, article 3.2.1 du document d'orientation

²⁴³ Cf. loi organique n° 6/2006 du 19 juillet 2006, article 198

²⁴⁴ L'article 198 du statut d'autonomie catalan de 2006 cite également l'UNESCO comme exemple d'organisation internationale dont la Catalogne pourra éventuellement être membre

Calédonie de renforcer la position de la Nouvelle-Calédonie en tant qu'Etat indépendant en lui permettant une participation plus étroite aux institutions internationales et aux affaires internationales. L'accord offre aussi à la Nouvelle-Calédonie la possibilité d'avoir des représentations dans des pays de la zone Pacifique et auprès des organisations internationales citées, une possibilité également ouverte à l'article 194 du statut d'autonomie catalan, qui permet à la Généralité d'ouvrir des bureaux dans d'autres Etats pour représenter ses intérêts ; la volonté de développer une présence au sein d'organisations internationales « régionales » se retrouve également en Catalogne, de manière tout aussi prononcée que pour la Nouvelle-Calédonie, puisque le chapitre II du titre V du statut d'autonomie met en place les conditions des relations entre la Généralité et l'Union européenne, avec, entre autres, l'information par le Gouvernement de l'Etat des initiatives de révision des traités de l'Union, qui doit être faite auprès de la Généralité pour que ses institutions puissent émettre un avis sur la révision²⁴⁵, la possibilité, pour la Généralité, de participer de manière bilatérale à la prise de position de l'Etat dès que des affaires européennes concernent exclusivement la Catalogne²⁴⁶ et l'envoi de délégués auprès des institutions de l'Union pour traiter des questions liées aux compétences législatives de la Généralité²⁴⁷.

Les deux statuts organiques développent alors un sens relativement aigu de la coopération avec les organisations internationales, coopération doublée pour la Nouvelle-Calédonie puisqu'elle peut être incorporée au sein des organisations régionales du Pacifique mais aussi être consultée par le ministre chargé de l'outre-mer sur des projets et propositions d'actes de l'Union européenne qui concernent l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union²⁴⁸. Un autre aspect de la coopération entre les deux collectivités et leurs Etats nationaux respectifs se fait également sentir s'agissant des traités et accords internationaux, puisque dès que ces derniers ont trait à concerner la Catalogne ou la Nouvelle-Calédonie, les collectivités en question doivent être consultées. La Généralité catalane comme la Nouvelle-Calédonie doivent être informées de tout acte ratifiant des traités qui ont vocation à s'appliquer sur leur territoire. Les conditions de cette information restent toutefois relativement différentes : la Catalogne peut en effet demander l'incorporation de représentants de la Généralité durant les délégations de négociation de traités concernant la Catalogne de manière singulière mais ne peut qu'être informée des actes de ratification de traités qui concernent ses compétences de manière

²⁴⁵ Cf. loi organique n° 6/2006 du 19 juillet 2006, article 185

²⁴⁶ *Ibid*, article 186, point 2

²⁴⁷ *Ibid*, article 187, point 1

²⁴⁸ Cf. loi organique du 19 mars 1999, article 89

directe et singulière²⁴⁹ ; elle peut toutefois solliciter du gouvernement la ratification d'un traité concernant des matières qui relèvent de sa compétence, possibilité qui n'est pas ouverte pour la Nouvelle-Calédonie.

L'existence de ces diverses options de consultation et de coopération inter-institutionnelles n'est pas confirmée dans le droit positif sans aucune raison : en effet, de tels outils permettent d'associer plus étroitement que jamais les collectivités infra-étatiques au processus normatif national et peuvent même leur permettre de proposer des possibilités d'adaptation législative qui peuvent leur permettre de se singulariser par rapport au reste des collectivités infra-étatiques de leur Etat respectif ; la portée de ces outils reste malgré tout limitée par le fait qu'ils ne restent que des outils consultatifs, qui ne posent pas d'obligation que leur parole impacte de manière obligatoire le contenu des outils normatifs développés. Cette coopération connaît toutefois une institutionnalisation « séparée » pour la Catalogne, avec le développement d'une institution particulièrement dédiée à la coopération avec l'Etat espagnol, là où la loi organique sur la Nouvelle-Calédonie ne crée pas d'institution spécifique et préfère confier la responsabilité de la coopération aux institutions parlementaires néocalédoniennes.

L'existence d'une telle coopération dans le domaine des relations internationales possède même une possibilité de développement particulièrement importante pour la Catalogne et la Nouvelle-Calédonie : en effet, pour ces deux collectivités, de telles possibilités leur permettent de développer une présence au sein des organisations internationales et du droit international qui peut les distinguer d'autres collectivités infra-étatiques de leur Etat respectif. Toutefois, cette singularisation est plus forte encore pour la Nouvelle-Calédonie : en effet, elle possède une possibilité de participation aux affaires du droit international bien plus étendue que celle reconnue aux collectivités territoriales dépendant du titre XII de la Constitution, se voit reconnaître une possibilité de présence, même si ce n'est qu'en tant que membre observateur ou associé, dans un spectre d'organisations internationales plus étendu que celui reconnu par le statut d'autonomie catalan à la Généralité, incluant même une potentielle présence au sein des Nations Unies, là où le statut d'autonomie catalan se limite aux organisations internationales qui rentrent dans le champ de compétence de la Généralité, en particulier des organisations internationales à caractère culturel. Même si, dans le cadre de la coopération avec l'Etat, la Catalogne comme la Nouvelle-Calédonie possèdent des ambiguïtés qui leur sont propres et les séparent, elles disposent finalement d'une marge de manœuvre équivalente qui leur permet

²⁴⁹ Cf. loi organique du 19 juillet 2006, article 196

d'opérer une surveillance relative de l'activité normative de l'Etat qui peut renforcer de manière relative leurs chances d'accéder à l'indépendance.

Mais même avec un faisceau de dispositifs de coopération avec l'Etat bien développé, cela ne signifie pas que l'Etat et son ordre juridique central iront forcément faciliter la mise en place d'une procédure d'accès à l'indépendance dans les textes constitutionnels et organiques. Et il s'agit ici d'une différence qui va creuser un gouffre particulièrement large entre la Nouvelle-Calédonie et la Catalogne sur la prise en compte de leurs revendications indépendantistes.

Paragraphe 2 : La reconnaissance (ou absence de reconnaissance) d'une procédure de transition vers l'indépendance en mesure de dresser une solution répondant aux revendications indépendantistes infranationales

En premier lieu, il est nécessaire d'étudier la Constitution et de vérifier l'existence ou l'absence de titres dédiés à la Catalogne ou à la Nouvelle-Calédonie et posant une éventuelle base normative amenant vers une accession à l'indépendance et mettant en place les conditions procédurales qui pourront mener les collectivités infra-étatiques concernées vers leur constitution en tant qu'Etats indépendants.

Une première différence réside au sein des textes constitutionnels numérotés. En effet, la présence, au sein de la Constitution numérotée, d'un titre dédié à une collectivité infra-étatique marquée par des revendications indépendantistes peut en effet être un indicateur particulièrement fort d'une volonté de l'Etat central, et en conséquence de l'ordre juridique central de l'Etat, de coopérer avec la collectivité infra-étatique qui exprime ces aspirations. Cela peut être encore plus visible si le titre en question se présente expressément comme étant transitoire, semblant alors indiquer que l'Etat se pose comme obligation d'aider la collectivité à trouver une résolution à la procédure d'accès à l'indépendance. Et en effet, pour le cas de la Nouvelle-Calédonie, la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 a intégré au sein de la Constitution du 4 octobre 1958 un nouveau titre XIII²⁵⁰. Ce dernier se présente immédiatement comme étant un titre transitoire dédié spécifiquement à la Nouvelle-Calédonie et met en avant l'organisation d'une consultation populaire centrée sur l'accord de Nouméa pour valider ce dernier²⁵¹. Il ne s'agit pas ici d'un titre permanent, conçu pour maintenir de manière obligatoire la Nouvelle-Calédonie sous l'égide de la France tout en lui offrant un statut particulier, mais

²⁵⁰ Voir PACCAUD, RFDC, 2019/4, p. e47

²⁵¹ Cf. Constitution du 4 octobre 1958, article 76

bien d'un titre transitoire conçu pour faire de la Nouvelle-Calédonie une collectivité *sui generis* dont l'indépendance peut être programmée²⁵², tout en évitant de donner une conclusion obligatoire à la procédure d'accession à l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie : la Constitution laisse à cette dernière et à son peuple le soin de déterminer ce que sera ladite conclusion du processus.

Pour la Catalogne, se poser la question n'est pas exactement nécessaire puisqu'il n'existe aucun titre qui lui est dédié dans la Constitution espagnole, ni un titre transitoire ni même un titre permanent qui lui accorde un statut particulier. Seule la deuxième disposition transitoire semblait appliquer sur elle un statut particulier en tant que communauté historique, et même cette disposition impliquait simplement un accès plus rapide à l'autonomie communautaire maximale, et non un éventuel accès à l'indépendance. De plus, la Constitution espagnole transforme la nation espagnole en « un tout qui ne peut être séparé en morceaux »²⁵³. Et pour ne pas aider la Catalogne à accéder à une forme d'indépendance, l'autonomie nationalitaire et régionale posée dans l'article 2 de la Constitution espagnole est le produit non de l'histoire de la collectivité concernée, comme cela peut être le cas pour la Nouvelle-Calédonie, mais celui de l'unité nationale²⁵⁴. La Généralité reste alors bloquée dans un régime constitutionnel ne lui offrant aucun accès à l'indépendance au sein de la Constitution numérotée, et dans lequel le pluralisme infranational est transformé « en un instrument d'intégration des forces centrifuges »²⁵⁵. En comparaison avec la Constitution espagnole, s'agissant de la Nouvelle-Calédonie, la Constitution française montre une plus grande volonté de coopération et une plus grande fluidité au statut de la Nouvelle-Calédonie : en effet, en accord avec sa nature transitoire, le titre XIII ne grave pas dans le marbre une organisation institutionnelle officieusement « définitive » pour la Collectivité, mais laisse à la loi organique le soin de déterminer ce que cette organisation sera, quelles en seront les règles, comment les institutions calédoniennes fonctionneront²⁵⁶. Ainsi, le fait de laisser à la loi organique le soin de poser l'organisation institutionnelle et politique de la Nouvelle-Calédonie offre une plus grande fluidité à cette organisation et permet aussi de la modifier dès que la Collectivité calédonienne souhaite qu'un changement d'organisation s'opère, sans devoir passer par la procédure de révision de la Constitution. Cela étant dit, la conception de la loi organique reste largement sous

²⁵² Voir PACCAUD, RFDC, 2019/4, p. e47

²⁵³ CAPS Stéphane-Pierre, « Le droit constitutionnel et les nations sans Etat : le constitutionnalisme face à l'historicisme », *Civitas Europa*, éditions IRENEE / Université de Lorraine, 2017/1, n° 38, p. 55

²⁵⁴ *Ibid*

²⁵⁵ *Ibid*

²⁵⁶ Cf. Constitution du 4 octobre 1958, article 77

le contrôle de l'ordre juridique central, puisque ladite conception reste faite par le Parlement français et non par le Congrès, et surtout, seul le Parlement français peut voter cette loi organique. En dépit de ce degré de capture de la conception de la loi organique par l'ordre juridique central, l'ordre juridique partiel calédonien et ses volontés sont loin d'être ignorées, étant donné que cette loi organique ne peut pas être prise sans avoir obtenu l'avis de l'assemblée délibérante néocalédonienne²⁵⁷. L'ordre juridique partiel calédonien se voit alors doté d'une forte capacité d'intervention dans ce cadre, même si elle reste limitée par sa nature, qui reste celle d'un simple avis consultatif. Une telle organisation ne se retrouve pas dans la Constitution espagnole, qui n'aborde tout simplement pas le sujet de l'indépendance et ne pose qu'un statut général appliqué à presque toutes les Communautés autonomes et un statut doté de particularismes très limités aux Communautés « historiques » (Galicie, Pays Basque, Catalogne), sans leur accorder une quelconque procédure pouvant éventuellement mener vers leur constitution en tant qu'Etat indépendant.

De plus, l'existence d'un accord régissant la procédure d'accès à l'indépendance et qui est en mesure de la contrôler reste aussi un élément qui sépare la Catalogne et la Nouvelle-Calédonie. Pour la Catalogne, aucun accord avec l'Espagne ne lui offre une procédure d'accession à l'indépendance, même de manière informelle. Pour la Nouvelle-Calédonie, la situation qui lui est réservée est radicalement opposée à celle de la Généralité. En effet, l'accord de Nouméa lui offre non seulement une forme de souveraineté partagée avec l'Etat dès son préambule et présente la décolonisation comme « moyen de refonder un lien social durable entre les communautés qui vivent aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie »²⁵⁸, mais son document d'orientation se réfère très fréquemment à l'idée que le processus mènera vers l'indépendance, même si cela n'est pas dit de manière expresse²⁵⁹ : non seulement l'identité kanak occupe une place importante dans le document d'orientation²⁶⁰, mais même les compétences exercées par l'Etat ne sont pas présentées comme étant définitivement exercées par l'Etat, mais comme étant « de la compétence de l'Etat jusqu'à la nouvelle organisation politique résultant de la consultation des populations intéressées »²⁶¹ ; il faut aussi ajouter que le document d'orientation de l'accord pose également comme objectif de redonner à la Nouvelle-Calédonie une maîtrise suffisante des principaux outils de son développement²⁶², conférant non seulement des

²⁵⁷ *Ibid*

²⁵⁸ Cf. préambule de l'accord de Nouméa du 5 mai 1999, quatrième paragraphe

²⁵⁹ Voir PACCAUD, RFDC, 2019, p. e50

²⁶⁰ *Ibid*, document d'orientation article 1

²⁶¹ *Ibid*, article 3.3

²⁶² *Ibid*, article 4.4

caractéristiques politiques à la prise d'indépendance de la Nouvelle-Calédonie, mais également un volet économique permettant de mêler à cette indépendance politique une reprise en main, par la Nouvelle-Calédonie, de son indépendance économique.

Un autre aspect particulièrement frappant différenciant les deux collectivités reste également le caractère transitoire ou permanent des transferts de compétences qui leur bénéficient, en particulier la progressivité des transferts de compétences et leur inéluctabilité. Pour la Nouvelle-Calédonie, cette progressivité est largement mise en avant dans le document d'orientation de l'accord du 5 mai 1998, en présentant une séparation entre les compétences immédiatement transférées dès la mise en œuvre de l'organisation politique posée par l'accord²⁶³, celles transférées de manière sûre mais durant des étapes intermédiaires²⁶⁴ et celles exercées par l'Etat, mais pas de manière absolument définitive et seulement jusqu'au résultat du référendum d'autodétermination²⁶⁵. Le fait que ces transferts ne se fassent pas de manière immédiate et fassent expressément référence à un éventuel accès à l'indépendance est un fort marqueur de renforcement de l'ordre juridique partiel néocalédonien, à un degré tel que le transfert des compétences prévu dans l'accord est largement pensé non pour en faire un Etat fédéré dans un ensemble territorial pourtant unitaire, mais bien un Etat indépendant ; cela se retrouve notamment avec les compétences régaliennes, que la Nouvelle-Calédonie pourra obtenir, y compris la défense, la monnaie et les affaires étrangères. Au-delà de ce que l'accord précise, la Constitution présente ces transferts de compétences comme étant définitifs, ce qui ancre de manière plus que solide l'idée que l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie, même si elle n'est pas expressément reconnue, reste tout de même programmée. De plus, il est important de savoir qui a conçu et approuvé l'accord de Nouméa. Et il se trouve que pour l'approbation de cet accord, l'implication de l'ensemble des acteurs politiques de la Nouvelle-Calédonie, indépendantistes comme loyalistes, a été nécessaire pour arriver à ce résultat. L'accord marque ici une période en cours depuis les années 1980, dans laquelle l'évolution politique de la Nouvelle-Calédonie s'opère selon une concertation tripartite « dans un cadre d'émancipation et de revendications sécessionnistes »²⁶⁶. Même l'idée de transformer l'inscription du processus dans la durée en faisant tenir l'accord de Nouméa et l'attente du référendum d'autodétermination sur vingt ans au lieu de dix vient aussi des responsables politiques locaux

²⁶³ *Ibid*, article 3.1.1

²⁶⁴ *Ibid*, article 3.1.2

²⁶⁵ *Ibid*, article 3.3

²⁶⁶ DAVID Carine, « Les transitions politiques en Mélanésie, éléments de réflexion pour la préparation du « jour d'après » en Nouvelle-Calédonie », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2017/2, n° 110, p. 379

néocalédoniens²⁶⁷. L'organisation politique prévue par l'accord n'ouvre aucune possibilité de retour en arrière vers une forme d'organisation politique plus restrictive pour la Nouvelle-Calédonie, au point où l'irréversibilité se retrouve constitutionnellement garantie²⁶⁸. Pour la Catalogne, les transferts de compétences ne sont pas présentés comme étant définitifs, ce qui peut leur offrir une fluidité plus importante et peut aussi permettre un éventuel retour en arrière. De plus, ces transferts de compétence ne peuvent concerner qu'un spectre limité qui exclut presque entièrement les compétences allouées à l'Etat dans la Constitution espagnole. Même le statut d'autonomie catalan ne sort pas de ce schéma et n'opère un « blindage de compétences » que dans le cadre posé par la Constitution espagnole de 1978, sans agir comme une exception véritable à la règle constitutionnelle générale.

Enfin, une autre différence majeure entre les deux collectivités reste aussi la reconnaissance d'une procédure référendaire d'autodétermination qui leur est dédiée. Et là encore, les deux collectivités se séparent de manière substantielle. En effet, dès l'accord de Nouméa, la Nouvelle-Calédonie bénéficie d'une procédure officialisée de référendum d'autodétermination, prévue pour avoir lieu sur trois étapes, avec une première consultation organisée durant le quatrième mandat du Congrès, une deuxième consultation organisée deux ans plus tard en cas d'échec du premier référendum mais qui ne remet pas en cause l'équilibre institutionnel mis en place par l'accord, qui reste conservé au même titre que les institutions calédoniennes²⁶⁹, et une troisième et dernière consultation organisée dans les mêmes conditions que la deuxième consultation si cette dernière échoue²⁷⁰. L'organisation du référendum d'autodétermination pour la Nouvelle-Calédonie est par ailleurs effectuée via l'article 76 de la Constitution de 1958, qui lui-même renvoie à l'accord de Nouméa, offrant alors un caractère *sui generis* à la procédure²⁷¹. La procédure peut également trouver un soutien au sein de l'article 53 de la Constitution, qui vient préciser qu'aucune cession, échange ou adjonction de territoire ne peut se faire sans le consentement des populations intéressées. Par ailleurs, la procédure évoquant fortement une démocratie semi-directe, des « standards démocratiques » doivent être remplis pour qu'elle puisse être légitimée, en particulier sur la formulation de la question posée durant le référendum, l'organisme prenant en charge l'organisation et la surveillance du

²⁶⁷ *Ibid*

²⁶⁸ Cf. accord de Nouméa, document d'orientation, article 5

²⁶⁹ BITA HEYEGHE Héritage, « Le deuxième échec du référendum d'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie : quelles conséquences ? », *Civitas Europa*, éditions IRENEE / Université de Lorraine, 2020/2, n° 45, p. 401-402

²⁷⁰ Cf. loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, article 217

²⁷¹ Voir PACCAUD, RFDC, 2014/2, p. e51

référendum et l'identification du corps électoral²⁷². La loi organique de 1999 reprend largement les règles prévues par le document d'orientation de l'accord de Nouméa et pose également les conditions nécessaires pour faire partie du corps électoral pouvant voter durant les référendums d'autodétermination. Pour la Catalogne, aucune disposition de la loi organique portant statut d'autonomie de la Catalogne ni de la Constitution espagnole ne prévoient une procédure même consultative sur l'autodétermination de la Généralité, la plongeant dans le même blocage constitutionnel et organique mentionné précédemment.

Enfin, la possibilité d'organiser un référendum peut également être aidée par le juge constitutionnel ou mise à l'arrêt par ce dernier. Pour la Nouvelle-Calédonie, cela reste en vérité très simple : l'organisation du référendum a été fortement aidée par le Conseil constitutionnel, dont la jurisprudence est en réalité très favorable au droit de sécession pour les territoires d'outre-mer ayant une claire volonté d'accéder à l'indépendance et à la pleine souveraineté : ce fut le cas, par exemple, pour les Comores, pour laquelle la constitutionnalité de la loi sur son autodétermination a été confirmée par le Conseil en 1975²⁷³ ; toutefois, cette même décision a également précisé que l'île de Mayotte ne pouvait pas être cédée aux Comores en raison de l'absence de consentement de la population intéressée²⁷⁴. Ainsi, si le Conseil constitutionnel s'est révélé plus que favorable à la possibilité de confier à une collectivité d'outre-mer un droit à l'autodétermination externe, elle en fait aussi une possibilité qui n'est pas obligatoirement intégrale et absolue : en effet, si un morceau du territoire concerné par le référendum d'autodétermination exprime sa volonté de rester intégrée au sein du territoire français, même si la majorité du territoire, dans son ensemble, est favorable à l'indépendance, ce morceau qui la refuse restera sous l'égide de la France et de son organisation constitutionnelle. La jurisprudence du Conseil constitutionnel a tout de même reconnu que les principes de libre détermination des peuples et de libre manifestation de leur volonté étaient « spécifiquement prévus pour les territoires d'outre-mer par l'alinéa 2 du préambule »²⁷⁵, et a ainsi reconnu aux territoires d'outre-mer une possibilité d'obtenir leur indépendance si jamais ils venaient à en exprimer le souhait.

Du côté de la Catalogne, l'existence d'une procédure ne se fait pas selon les termes de la Constitution et ne peut se faire aisément selon ses termes, puisqu'aucune disposition de la Constitution ne la prévoit, et aucune disposition statutaire applicable à la Catalogne ne prévoit

²⁷² *Ibid*, p. e53

²⁷³ Conseil cons., décision n° 75-59 DC, 30 décembre 1975, considérant n° 8

²⁷⁴ *Ibid*, considérants n° 4 et 6

²⁷⁵ CC, décision n° 87-226 DC, 2 juin 1987, considérant n° 5 : citée in LAFIX, *Civitas Europa*, 2017, p. 259

son organisation. En conséquence, cette organisation s'est faite en dehors des procédures jugées constitutionnellement acceptables. L'initiative catalane a alors procédé d'un accord entamé entre les partis indépendantistes catalans en 2012, en vue d'une organisation en 2014²⁷⁶. Malgré le rejet du référendum déployé par le Parlement espagnol en octobre 2012, le parlement catalan décide tout de même d'adopter, en 2014 une résolution affirmant que le peuple de Catalogne a la qualité de sujet politique et juridique souverain. Le Tribunal constitutionnel s'est toutefois montré peu favorable à l'idée d'organiser une procédure référendaire sur l'autodétermination de la Généralité, et si elle ne rejette pas entièrement l'idée de reconnaître un droit de décider à la Généralité, elle a tout de même annulé le premier point de la Résolution faisant de la Catalogne une entité politique et juridique souveraine, sur le fondement des articles 1, paragraphe 2, et 2 de la Constitution²⁷⁷ et a annulé le référendum en le déclarant illégal²⁷⁸. La souveraineté reste ainsi réaffirmée dans son caractère national et seul le peuple espagnol peut en disposer ; la réaffirmation de l'unité de la Nation espagnole par le Tribunal force également à reconnaître que consulter une seule partie de la population sur son avenir politique territorial risque d'être inconstitutionnel, et seul le peuple espagnol dans son ensemble peut décider si la Catalogne peut se constituer en tant qu'Etat indépendant²⁷⁹. Le Tribunal constitutionnel ne renie pas l'existence d'un droit de décider en dressant cette interprétation de la Constitution, mais les modalités de ce droit à décider doivent suivre celles dressées dans l'article 168 de la Constitution espagnole, et donc oblige la procédure d'autodétermination non seulement à respecter des conditions particulièrement strictes, mais lui impose aussi de se concerter avec l'ensemble du pays sur son seul destin.

Ainsi, là où l'Etat français encadre le droit de décider par le biais de la loi organique, mais se réfère à un accord dressé entre les forces politiques néocalédoniennes et ne confie la responsabilité de trouver une conclusion au processus d'accès à l'indépendance qu'au seul peuple néocalédonien et à l'ordre juridique partiel néocalédonien, le droit de décider est capturé par l'ordre juridique central dans son ensemble et ne confie qu'une très faible marge de manœuvre dans le cadre d'une éventuelle procédure d'autodétermination. La révérence de l'ordre juridique central français envers l'accord de Nouméa et les principes qu'il pose est telle que le Conseil constitutionnel, dans sa jurisprudence, a fait de l'accord de Nouméa une norme

²⁷⁶ Voir CAPS, *Civitas Europa*, 2017, p. 51

²⁷⁷ Tribunal constitutionnel (Espagne), jugement n° 42/2014, 25 mars 2014, fondement 3a

²⁷⁸ Voir LOPEZ, BARCELO I SERRAMALERA, RFDC, 2019, p. 368

²⁷⁹ *Ibid*, p. 376-377

de référence pour contrôler les dispositions de la loi organique²⁸⁰, ce qui fait que l'ordre juridique partiel calédonien a, du moins par ricochet, le contrôle sur la procédure référendaire d'autodétermination. Pour la Catalogne, le référendum d'autodétermination lui échappe complètement et est largement reprise en main par le Tribunal constitutionnel et l'ordre juridique central dans son ensemble, puisqu'une révision de la Constitution sera obligatoire pour que son indépendance puisse être actée.

La jurisprudence dressée par le Tribunal constitutionnel espagnol en 2014 a mené vers un conflit constitutionnel dans lequel la Généralité vise à reprendre en main, de manière unilatérale, la procédure d'autodétermination, en particulier après la victoire des partis indépendantistes aux élections parlementaires catalanes de 2015²⁸¹. Une nouvelle résolution a été adoptée par le Parlement catalan le 9 novembre 2015 et a été annulée par le Tribunal constitutionnel espagnol moins d'un mois plus tard en raison du fait que la tentative unilatérale d'altérer le contenu de la Constitution et l'ignorance des procédures qu'elle dresse²⁸². Le conflit constitutionnel entre l'Etat espagnol et la Généralité, loin de s'atténuer, s'est amplifié plus que jamais à partir de 2017, avec l'adoption d'une loi du septembre 2017 tentant de fonder la République catalane et proclamant l'indépendance de la Catalogne²⁸³, ainsi que l'organisation unilatérale, par la Généralité, d'un référendum d'autodétermination le 1^{er} octobre 2017, en dépit de l'annulation par le Tribunal constitutionnel de la loi censée régir son organisation, avant de se terminer sur un « processus constituant » engagé par le Parlement catalan pour se séparer de l'Espagne et adoptée avec 70 députés favorables à la séparation sur 135²⁸⁴. Sauf qu'ici, la réponse du Gouvernement espagnol ne fut pas de légitimer la procédure d'autodétermination, mais de placer la Généralité sous tutelle par le biais de l'article 155 de la Constitution.

L'acceptation ou le rejet d'une procédure d'autodétermination par référendum est le trait qui différencie le plus la Catalogne de la Nouvelle-Calédonie. En effet, pour la Catalogne, la procédure est largement rejetée par le Gouvernement espagnol et recapturée par l'ordre juridique central espagnol, qui et oblige à obtenir l'approbation de l'ensemble du pays pour que la Catalogne puisse devenir indépendante. La procédure d'autodétermination de la Catalogne

²⁸⁰ VERPEAUX Michel, « CC, n° 99-410 DC, 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie* », dans VERPEAUX Michel, DE MONTALIVET Pierre, ROBLOT-TROIZIER Agnès, VIDAL-NAQUET Ariane, *Droit constitutionnel – Les grandes décisions de la jurisprudence*, Presses Universitaires de France, coll. Thémis droit, 2^e édition mise à jour, 2017, p. 112

²⁸¹ Voir FAVOREU, GAÏA, GHEVONTIAN et al., p. 563-564

²⁸² Tribunal constitutionnel (Espagne), jugement n° 259/2015, 2 décembre 2015, fondement n° 7

²⁸³ Voir LECUCQ, RFDC, 2021, p. 96

²⁸⁴ Voir FAVOREU, GAÏA, GHEVONTIAN et al., p. 564

prend la forme d'une procédure unilatérale, marquée par une confrontation entre l'action d'autodétermination menée par le Gouvernement et le Parlement catalans, en dehors des normes constitutionnelles et à l'encontre de la jurisprudence du Tribunal constitutionnel, tout en jouant sur le déroulement de référendums pour légitimer l'autodétermination de la Généralité, et une limitation très stricte du droit de décider de la Catalogne par l'ordre juridique central espagnol, qui vise à dissuader le lancement de tout processus indépendantiste et garantir l'unité et l'indissolubilité de la Nation espagnole.

Pour la Nouvelle-Calédonie, la situation est radicalement opposée à celle de sa comparse catalane : en effet, même si l'ordre juridique central français pose une partie non-négligeable des conditions permettant le déroulement du référendum d'autodétermination dans la loi organique et les rattache à la Constitution française de 1958, cela ne se fait pas sans consulter les institutions néocalédoniennes et sans se rattacher à l'accord de Nouméa et au résultat des négociations tripartites entre l'Etat, les forces politiques indépendantistes kanakes et les forces politiques loyalistes, offrant ainsi à l'ordre juridique partiel néocalédonien un réel pouvoir sur la procédure d'autodétermination et un contrôle sur son destin. Cela ne signifie pas pour autant que la Nouvelle-Calédonie est invulnérable : en effet, si l'échec des deux premières procédures consultatives d'autodétermination n'a pas remis en cause l'équilibre institutionnel de l'accord, il a tout de même permis à l'Etat français de renforcer sa position au sein de l'archipel²⁸⁵. De plus, avec la caducité de l'accord de Nouméa en 2018 et l'échec du troisième référendum d'autodétermination organisé en décembre 2021²⁸⁶, référendum marqué par une abstention massive et boycotté par les forces politiques indépendantistes²⁸⁷, l'équilibre établi par l'accord se retrouve remis en cause de manière croissante, et il reste encore à voir quelle solution sera proposée au peuple néocalédonien pour une future consultation populaire et si le nouvel accord conçu en concertation avec les institutions et les forces politiques néocalédoniennes préservera la solution adoptée en 1998 avec l'accord de Nouméa ou si un nouvel équilibre institutionnel et de nouvelles modalités seront proposées (par exemple la constitution de la Nouvelle-Calédonie

²⁸⁵ Voir BITA HEYEGHE, *Civitas Europa*, 2020, p. 402-403

²⁸⁶ WERY Claudine, « En Nouvelle-Calédonie, le ton vire à l'aigre », *Le Monde*, publié le 24 juillet 2022 à 16H57, modifié le 25 juillet 2022 à 15H26, consulté le 16 mai 2023 [lien URL : https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/07/24/en-nouvelle-caledonie-le-ton-vire-a-l-aigre_6135955_823448.html]

²⁸⁷ BROUARD Sylvain, GOROHOUNA Samuel, « Le référendum d'autodétermination de décembre 2021 en Nouvelle-Calédonie : analyse des dynamiques électorales », *Fondation Jean Jaurès*, publié le 21 janvier 2022, consulté le 16 mai 2023 [lien URL : <https://www.jean-jaures.org/publication/le-referendum-dautodetermination-de-decembre-2021-en-nouvelle-caledonie-analyse-des-dynamiques-electorales>]

en tant qu'Etat associé²⁸⁸)²⁸⁹. Or, même ici, la reprise du dialogue s'est révélée plus que délicate, en particulier suite aux réticences des forces politiques indépendantistes face aux négociations en cours et aux tensions croissantes entre ces dernières et l'Etat français²⁹⁰.

²⁸⁸ Voir PACCAUD, RFDC, 2019, p. e63-e65

²⁸⁹ « Nouvelle-Calédonie : où en est le processus, plus d'un an après le « non » à l'indépendance au référendum ? », *FranceInfo*, publié le 11 avril 2023 à 17H58, consulté le 16 mai 2023 [lien URL : https://www.francetvinfo.fr/monde/environnement/crise-climatique/nouvelle-caledonie-ou-en-est-le-processus-d-independance-plus-d-un-an-apres-le-non-au-referendum_5718866.html]

²⁹⁰ ROBERT Stéphane, « Une délicate reprise du dialogue en Nouvelle-Calédonie », *France Culture*, publié le 3 mars 2023, consulté le 16 mai 2023 [lien URL : <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/le-billet-politique/une-delicate-reprise-du-dialogue-en-nouvelle-caledonie-3217295>]

Conclusion

Les aspirations indépendantistes exprimées par la Catalogne et la Nouvelle-Calédonie ont toutes les deux eu un impact certain sur le droit constitutionnel des collectivités territoriales de leurs Etats respectifs : toutefois, la prise en compte de ces revendications se caractérise par l'obtention de résultats fortement différents entre les deux collectivités. Si toutes les deux opèrent un certain degré de mimétisme institutionnel par rapport à l'Etat central et restent soumises à une forme de surveillance de leur autonomie par l'ordre juridique central qui les surplombe, chacune bénéficie d'organisations territoriales assez différentes les unes entre les autres. En effet, si la Catalogne bénéficie d'une large autonomie normative et d'un domaine de compétences défini de manière assez étendue, elle reste enfermée au sein d'un régime de droit constitutionnel appliqué sur la quasi-totalité des Communautés autonomes espagnoles, et l'ordre juridique central espagnol et ses institutions ont grandement diminué la probabilité qu'un référendum d'autodétermination soit organisé sans que le reste de l'Espagne ne soit impliqué et vigoureusement réprimé toute tentative unilatérale d'accès à l'indépendance en réponse aux revendications catalanes. La Nouvelle-Calédonie, en comparaison avec sa comparse catalane, bénéficie d'un régime de droit constitutionnel qui lui est propre, presque entièrement séparé de celui appliqué aux autres collectivités territoriales et avec, à la clé, une procédure d'autodétermination officiellement reconnue et organisée par l'Etat en coopération étroite avec les institutions et les forces politiques de l'archipel. Néanmoins, avec l'entrée en caducité de l'accord de Nouméa, l'échec des trois référendums d'autodétermination et la lancée de nouvelles négociations sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, il reste à voir si les solutions obtenues en 1998 subsisteront ou si une nouvelle organisation politique sera mise en place, avec la possibilité d'un changement de cap pour le destin de l'archipel.

Bibliographie

I. Ouvrages généraux

Lexiques

GUINCHARD Serge (dir.), DEBARD Thierry (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 30^e édition, 2022, 1200 p.

Méthodologie

KELSEN Hans, *Théorie générale du droit et de l'Etat*, LGDJ Bruylant, coll. La Pensée Juridique, 1997 (édition originale : 1945), 517 p.

Ouvrages de droit constitutionnel général

FAVOREU Louis, GAÏA Patrick, GHEVONTIAN Richard et al., *Droit constitutionnel*, Dalloz, coll. Précis, 2023, 25^{ème} édition, 1282 p.

HAMON Francis, TROPER Michel, *Droit constitutionnel*, LGDJ, coll. Manuel, 43^e édition, 2022, 893 p.

TROPER Michel (dir.), CHAGNOLLAUD Dominique (dir.), *Traité international de droit constitutionnel, tome 2 – Distribution des pouvoirs*, Dalloz, coll. Traités Dalloz, 2012, 805 p.

ZOLLER Elisabeth, MASTOR Wanda, *Droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, 3^e édition mise à jour, 2021, 694 p.

II. Ouvrages spécialisés

DAVID Carine (dir.), *15 ans de lois du pays en Nouvelle-Calédonie : Sur les chemins de la maturité*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit d'outre-mer, 2016, 329 p.

DEMIER Francis (dir.), MUSIANI Elena (dir.), *Les nations européennes entre histoire et mémoire, XIXe-XXe siècles*, Presses Universitaires de Paris-Nanterre, 2017, 349 p.

DOAT Mathieu (dir.), RIOS RODRIGUEZ Jacobo (dir.), *L'unité de l'Etat dans un système juridique pluriel*, éditions Mare & Martin, coll. Droit public, 2020, 315 p.

LAUVAUX Philippe, LE DIVELLEC Armel, *Les grandes démocraties contemporaines*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, 4^e édition mise à jour, 2015, 1070 p.

ROUSSEAU Dominique, GAHDOUN Pierre-Yves, BONNET Julien, *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, coll. Précis DOMAT Droit public, 12^e édition, 2020, 1040 p.

VERPEAUX Michel, DE MONTALIVET Pierre, ROBLOT-TROIZIER Agnès, VIDAL-NAQUET Ariane, *Droit constitutionnel – Les grandes décisions de la jurisprudence*, Presses Universitaires de France, coll. Thémis droit, 2^e édition mise à jour, 2017, 686 p.

III. Articles de revues scientifiques

Articles liés au droit public

Droit constitutionnel général

DUMONT Hughes, EL BERHOUMI Mathias, « Les formes juridiques fédératives d'association et de dissociation dans et entre les Etats », *Droit et société*, Lextenso, 2018/1, n° 98, p. 15-36

Droit constitutionnel de l'Espagne et de la Catalogne

ALBERTI Enoch, « Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne », *Revue française d'administration publique*, éditions Institut National du Service Public, 2007/1, n°121-122, p. 145-159

BALAGUER Frédéric, « L'indépendantisme catalan, un colosse aux pieds d'argile », *Revue du droit public*, Lextenso, 2022, n° 1, p. 251

CARCASSONNE Guy, « Les « nationalités » dans la Constitution, *Pouvoirs*, Le Seuil, 1979/1, n° 8 (édition augmentée en 1984), p. 117-122

LAFAX Jean-François, « Un « droit à l'autonomie » dans l'ordre interne de l'Etat ? », *Civitas Europa*, éditions IRENEE / Université de Lorraine, 2017/1, n° 38, p. 255-269

LECUCQ Olivier, « Le défi catalan », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2021/4, n° 128, p. 89-114

LECUCQ Olivier, ALCARAZ Hubert, « Droit constitutionnel étranger : Espagne », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2019/1, n° 117, p. 215-227

LOPEZ Jaume, BARCELO I SERRAMALERA Mercè, « Le droit de décider. La question de l'autodétermination d'une communauté politique au XXI^e siècle à travers du cas de la Catalogne », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2019/2, n° 118, p. 365-384

PIERRE-CAPS Stéphane, « Le droit constitutionnel et les nations sans Etat : le constitutionnalisme face à l'historicisme », *Civitas Europa*, éditions IRENEE / Université de Lorraine, 2017/1, n° 38, p. 43-57

PIERRE-VANTOL Benjamin, « Autonomie politique et réforme statutaire en Espagne : regards sur le « blindage des compétences autonomes dans le nouveau statut de la Catalogne »,

Revue française de droit constitutionnel, Presses Universitaires de France, 2010/1, n° 81, p. 67-103

REQUEJO RODRIGUEZ Paloma, « Conseil constitutionnel français et Tribunal Constitutionnel espagnol, si éloignés, si proches », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2010/3, n° 83, p. 639-672

RUIZ RUIZ Juan José, « Droit de décider, démocratie constitutionnelle et pouvoir constituant en Espagne », *Civitas Europa*, éditions IRENEE / Université de Lorraine, 2017/1, n° 38, p. 287-315

SUBRA DE BIEUSSES Pierre, « Un Etat unitaire ultra-fédéral », *Pouvoirs*, Le Seuil, 2008/1, n° 124, p. 19-34

Droit constitutionnel de la France et de la Nouvelle-Calédonie

BITA HEYEGHE Héritage, « Le deuxième échec du référendum d'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie : quelles conséquences ? », *Civitas Europa*, éditions IRENEE / Université de Lorraine

BOUISSOU Michel, « La pratique référendaire en France », *Revue française de droit comparé*, Société de Législation Comparée, 1976, n° 28-2, p. 265-286

CLINCHAMPS Nicolas, « Le Conseil constitutionnel face à l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2012/2, n° 35, p. 61-72

CORNUT Etienne, « Citoyenneté, nationalité et accès de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté », *Revue du droit public*, Lextenso, 2019, n° 6, p. 1485

DAVID Carine, « Lois du pays et Question prioritaire de constitutionnalité. Vers un renforcement de l'Etat de droit en Nouvelle-Calédonie », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2014/2, n° 98, p. 317-344

DAVID Carine, « Les transitions politiques en Mélanésie, éléments de réflexion pour la préparation du « jour d'après » en Nouvelle-Calédonie », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2017/2, n° 110, p. 367-386

FABERON Florence, « Le fédéralisme, solution française de décolonisation : le cas de la Nouvelle-Calédonie », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2015/1, n° 101, p. 53-72

FABERON Jean-Yves, « Nouvelle-Calédonie : les difficultés d'un gouvernement constitué à la représentation proportionnelle », *Actualité juridique – Droit administratif*, Dalloz, 2002, p. 113-118

FABERON Jean-Yves, « Nouvelle Calédonie et Polynésie française : des autonomies différentes », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2006/4, n° 68, p. 691-712

FABERON Jean-Yves, « Inutile et nocif : le référendum d'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie du 4 novembre 2018 », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2019/1, n° 117, p. 68

GARDE François, « Le préambule de l'accord de Nouméa, prologue d'une histoire officielle ? », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2005/4, n° 64, p. 805-811

HAVARD Léa, « La réalisation de la citoyenneté calédonienne », *Revue du droit public*, Lextenso, 2013, n° 5, p. 1179

LASMOTHEY Kossi Biova Placide, « Les enjeux du référendum d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie », *Civitas Europa*, éditions IRENEE / Université de Lorraine, 2018/2, n° 41, p. 173-185

LEMAIRE Félicien, « L'outre-mer, l'unité et l'indivisibilité de la République », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2012/2, n° 35, p. 95-109

MARLIAC Claire, « La loi du pays de Nouvelle-Calédonie, une catégorie juridique très encadrée », *Civitas Europa*, éditions IRENEE / Université de Lorraine, 2018/1, n° 40, p. 299-318

PACCAUD Françoise, « L'indépendance de la Nouvelle-Calédonie, ou les pérégrinations d'une indépendance programmée », *Revue française de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 2019/4, n° 120, p. e45-e65

TURPIN Dominique, « La consultation relative à l'autodétermination et les élections provinciales en Nouvelle-Calédonie ou le droit constitutionnel revisité », *Revue du droit public*, Lextenso, 2019, n° 4, p. 1013-1024

Articles extérieurs au droit public

FLORY Maurice, « L'indépendance de Djibouti », *Annuaire Français de Droit International*, CNRS Editions, 1977, n° 23, p. 295-306

GARASA Fausto, « Unitarisme, conscience identitaire et résistance dans l'Aragon franquiste : discours et réalités », *Textes & Contextes*, Centre Interlangues Texte Image Langage de l'Université de Bourgogne, 2011, n° 6 [lien URL : <https://preo.u-bourgogne.fr/textesetcontextes/index.php?id=295>]

MARCET Joan, MEDINA Lucia, LINEIRA Robert, « 35 ans d'élections en Catalogne : de l'autonomisme à l'indépendantisme », traduit de l'espagnol par FONTAINE Jacques, *Pôle Sud*, ARPOS, 2014, n° 40, p. 81-97

SALAÛN Marie, VERNAUDON Jacques, « La citoyenneté comme horizon – Destin commun, demande sociale et décolonisation de l'école en Nouvelle-Calédonie aujourd'hui », *Anthropologie et Sociétés*, Département d'anthropologie de l'Université Laval, 2009, volume 33, n° 2, p. 63-80

IV. Dispositions de valeur constitutionnelle ou organique

En Espagne

Constitutions numérotées

Constitution espagnole, promulguée le 27 décembre 1978

Pour le contexte historique :

Constitution de Cadix, promulguée le 19 mars 1812

Constitution de la Seconde République espagnole, promulguée le 9 décembre 1931

Lois organiques des Cortès générales

Loi organique n° 3/1979 portant sur le Tribunal constitutionnel, 3 octobre 1979

Lois organiques et résolutions du Parlement catalan

Loi organique n° 6/2006 portant statut d'autonomie de la Catalogne, 19 juillet 2006

Déclaration d'indépendance de la Catalogne, 27 octobre 2017

En France

Dispositions de valeur constitutionnelle

Constitution de la Cinquième République, 4 octobre 1958

Accord de Nouméa sur la Nouvelle-Calédonie, signé le 5 mai 1998

Pour le contexte historique et normatif :

Constitution des 3 et 4 septembre 1791

Constitution de la Quatrième République, promulguée le 27 octobre 1946

Lois organiques

Accord de Nouméa sur la Nouvelle-Calédonie, signé le 5 mai 1998

Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie

Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel

Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française

V. Jurisprudence

Du Tribunal constitutionnel (Espagne)

Arrêt n° 102/1995, 26 juin 1995

Arrêt n° 235/2001, 13 décembre 2001

Arrêt n° 31/2010, 28 juin 2010 [Non-conformité partielle – réserve]

Arrêt n° 42/2014, 25 mars 2014 [Non-conformité totale – déclassement]

Arrêt n° 259/2015, 2 décembre 2015 [Non-conformité totale]

Du Conseil constitutionnel (France)

Décisions DC

Décision n° 75-59 DC, 30 décembre 1975, *Loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores* [Conformité]

Décision n° 87-226 DC, 2 juin 1987, *Loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances* [Non-conformité partielle]

Décision n° 99-410 DC, 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie* : [Non-conformité partielle – réserve – déclassement organique]

Décision n° 99-412 DC, 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* [Non-conformité partielle]

Décision n° 2001-454 DC, 17 janvier 2002, *Loi relative à la Corse* [Non-conformité partielle]

Décision n° 2004-505 DC, 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* [Non-conformité partielle]

Décisions LP

Décision n° 2000-1 LP, 27 janvier 2000, *Loi du pays relative à l'institution d'une taxe générale sur les services* [Conformité]

Décision n° 2006-2 LP, 5 avril 2006, *Loi du pays relative à la représentativité des organisations syndicales de salariés* [Irrecevabilité]

Décision n° 2013-3 LP, 1^{er} octobre 2013, *Loi du pays relative à la concurrence en Nouvelle-Calédonie* [Conformité]

Décision n° 2014-4 LP, 21 novembre 2014, *Loi du pays relative à l'accès à l'emploi titulaire des fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie* [Non-conformité partielle]

Décision n° 2014-5 LP, 27 février 2015, *Loi du pays portant création de centimes additionnels sur la taxe sur les jeux, spectacles et divertissements au profit des provinces* [Conformité]

Décision n° 2016-6 LP, 16 juin 2016, *Loi du pays portant création du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie et relative aux baux ruraux* [Conformité]

Décision n° 2021-7 LP, 1^{er} avril 2021, *Loi du pays relative à la fonction publique de Nouvelle-Calédonie* [Non-conformité partielle – réserve]

Décisions QPC

Décision n° 2011-205 QPC, 9 décembre 2011, *Patelise F.* [Non-conformité totale – effet différé]

Décision n° 2013-308 QPC, 26 avril 2013, *Association « Ensemble pour la planète »* [Conformité]

Décision n° 2016-539 QPC, 10 mai 2016, *Mme Eve G.* [Non-conformité totale]

VI. Articles de presse et rapport

BROUARD Sylvain, GOROHOUNA Samuel, « Le référendum d'autodétermination de décembre 2021 en Nouvelle-Calédonie : analyse des dynamiques électorales », *Fondation Jean Jaurès*, publié le 21 janvier 2022, consulté le 16 mai 2023 [lien URL : <https://www.jean-jaures.org/publication/le-referendum-dautodetermination-de-decembre-2021-en-nouvelle-caledonie-analyse-des-dynamiques-electorales>]

ROBERT Stéphane, « Une délicate reprise du dialogue en Nouvelle-Calédonie », *France Culture*, publié le 3 mars 2023, consulté le 16 mai 2023 [lien URL : <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/le-billet-politique/une-delicate-reprise-du-dialogue-en-nouvelle-caledonie-3217295>]

SCHOLZ Valentin, « La fin d'un 'rêve éveillé' en Catalogne, après la rupture entre indépendantistes », *Le Courrier International*, 10 octobre 2022, consulté le 11 mars 2023 [lien URL : <https://www.courrierinternational.com/article/espagne-la-fin-d-un-reve-eveille-en-catalogne-apres-la-rupture-entre-les-independantistes>]

WERY Claudine, « En Nouvelle-Calédonie, le ton vire à l'aigre », *Le Monde*, publié le 24 juillet 2022 à 16H57, modifié le 25 juillet 2022 à 15H26, consulté le 16 mai 2023 [lien URL : https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/07/24/en-nouvelle-caledonie-le-ton-vire-a-l-aigre_6135955_823448.html]

4^e de couverture du mémoire

Les modèles d'organisation territoriale de l'Espagne et de la France incarnent chacun deux manières très différentes de transposer la décentralisation au sein d'un ordre public constitutionnel unitaire, le premier se reposant sur le développement d'un Etat régionale conférant une autonomie législative en faveur des collectivités infra-étatiques, et le deuxième mettant en place une décentralisation administrative plus classique. Pourtant, en dépit de ces divergences, tous deux se construisent sur une affirmation solennelle de l'unitarisme et de l'indivisibilité du territoire étatique ; en conséquence, ces Etats se montrent peu enclins à accepter la mise en place de statuts particuliers pour une collectivité territoriale, voire rejettent expressément cette possibilité. En dépit de l'éloge solennel de l'unitarisme entamé par ces Etats, une Communauté autonome espagnole, la Généralité de Catalogne, ainsi qu'un territoire d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie, ont défié cet ordre constitutionnel en exprimant des aspirations indépendantistes, même si la proclamation unilatérale de leur indépendance restait impossible. Le blocage des revendications indépendantistes ne calmant pas le jeu politique en place, les Etats centraux espagnols et français ont alors pris l'initiative de reconstruire le droit constitutionnel qu'ils appliquent sur les collectivités territoriales leur accorder un statut particulier par rapport aux autres collectivités infra-étatiques. Savoir à quel point ce statut renforce leur autonomie est une chose. Savoir si ce statut particulier peut faciliter leur accès à l'indépendance en est une autre. Il s'agira ici de nuancer la distinction entre l'Etat décentralisé et l'Etat unitaire régional et de remettre en question le fait que renforcer l'autonomie normative des collectivités infra-étatiques par la construction d'un Etat régional permette un accès plus aisé à l'indépendance. La réponse de l'Etat central espagnol au statut d'autonomie catalan ainsi qu'aux référendums d'autodétermination opérés en Catalogne mérite que la question soit étudiée. Ainsi, même si la différenciation de la Catalogne et de la Nouvelle-Calédonie par rapport à leurs comparses reste relativement acceptée par les ordres constitutionnels unitaires qui les surplombent (Partie I), les Etats nationaux espagnols et français visent tout de même à garder ce processus sous surveillance et montrent une tolérance divergente vis-à-vis de l'indépendantisme (Partie II).

Mots-clés :

- Droit constitutionnel
- Indépendantisme
- Autonomie
- Nouvelle-Calédonie
- Catalogne