

*Etude comparative des statuts d'autonomie des Iles Féroé et de la
Nouvelle-Calédonie : la remise en cause du caractère unitaire des
Etats français et danois*

Matthieu Ricci

Remerciements

*J'adresse mes sincères remerciements à **Bárður Larsen** et **Heini í Skorini**, docteurs en Droit, maîtres de conférences à la faculté d'histoire et de sciences sociales (Søgu- og samfelagsdeildin) de l'Université des Iles Féroé (Fróðskaparsetur Føroya).*

*N'étant pas locuteur du féringien, ni du danois, **leur aide fut précieuse dans mes recherches bibliographiques et documentaires** sur le droit public féringien, le statut des municipalités féringiennes, le droit danois des communautés autonomes et, d'une façon plus générale, sur les liens juridiques et administratifs entre les Iles Féroé et le Royaume du Danemark.*

Je tiens ainsi à les remercier pour nos échanges, leurs indications et éclaircissements.

SOMMAIRE

<i>Remerciements</i>	2
SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	4
I. L'exorbitance de statuts organisationnels empreints de régaliisme	7
A) Une décentralisation administrative poussée	7
1) <i>Une délégation de compétence outrepassant la limite des activités régaliennes</i>	7
2) <i>Une organisation infra-collectivité propre</i>	13
B) La consécration d'une autonomie politique	16
1) <i>Une décentralisation législative</i>	16
2) <i>Un transfert du pouvoir politique au profit d'un gouvernement local</i>	21
II. L'essence fédérale du statut constitutionnel des Iles Féroé et de la Nouvelle Calédonie ou des conceptions relatives de l'Etat unitaire	24
A) Une position constitutionnelle au-delà du droit commun à la conformité arrangée	24
1) <i>La loi danoise sur l'autonomie des Iles Féroé somme toute conforme à la Constitution..</i>	24
2) <i>Le contournement constitutionnel de l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie</i>	26
B) La forme de l'Etat face à l'autonomie politique : des statuts constitutionnels appelant à une redéfinition des paysages institutionnels nationaux	27
1) <i>Le Danemark, l'illusion d'un Etat unitaire ?</i>	27
2) <i>La France, une fédération qui s'ignore ?</i>	30
CONCLUSION	33
BIBLIOGRAPHIE	35

INTRODUCTION

La décentralisation au profit d'entités infra-étatiques est un mode d'organisation de l'Etat moderne quel que soit sa forme institutionnelle, que cette dernière soit unitaire ou non. Tout en conciliant intérêts nationaux communs et intérêts locaux propres, la décentralisation permet, en reprenant le Professeur Jean Gicquel de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, le transfert d'attributions au profit d'entités locales, juridiquement distinctes de l'État et dotées d'organes élus par les citoyens concernés, sous le contrôle de l'État¹.

L'autonomie locale a été de plus en plus valorisée ces dernières années ; les réformes décentralisatrices se sont répandues et les Etats membres de l'Union européenne sont aujourd'hui des Etats décentralisés, consacrant tous un principe de libre administration, susceptible d'être rattaché à celui d'autonomie locale. Disposé au sein des constitutions européennes mais souvent peu explicité, ou au travers d'une conceptualisation juridique laconique, le principe d'autonomie locale est au centre de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée par le Conseil de l'Europe en 1985, qui vient lui offrir une protection et lui assurer une promotion². L'article 3 de la Charte précise dans son premier paragraphe ce qu'il faut entendre par autonomie locale : « *l'autonomie locale est le droit et la capacité effective pour les collectivités de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* ». Tant l'autonomie locale que la décentralisation ont alors été présentées et recommandées par de nombreuses institutions européennes et internationales comme des outils essentiels, *sine qua none* d'une « bonne gouvernance ».

Les raisons à un tel processus décentralisateur sont nombreuses, mais celles pour lesquelles un Etat central accorde une plus ample autonomie à certaines de ses entités territoriales, ou les organise sous un modèle différent sont beaucoup plus variées, tant elles apparaissent comme fondamentalement casuistiques. En effet, les fondements matériels, aussi bien que les raisons, donnant lieu à une autonomie locale plus poussée que le droit commun en la matière et reposent sur une situation locale différente au regard de la religion, de la langue, de la culture, de l'histoire ou encore de la géographie.

Ainsi, nombreux sont les exemples attestant de cela. Le Kurdistan irakien atteste plusieurs de ces fondements ; région autonome au sein de la République fédérale irakienne reconnue par l'article 117 de la Constitution du 15 octobre 2005, elle trouve un fondement à la fois linguistique (le kurde est une langue distincte de l'arabe, langue commune aux irakiens), culturel et historique. Les raisons de la fondation du territoire fédéral du Nunavut au Canada, traditionnellement habité par le peuple autochtone Inuit, et de sa scission de celui des Territoires du Nord-Ouest, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1999, furent également fondées sur la langue, la religion et la culture Inuite. L'autonomie *sui generis*, l'inaliénabilité du territoire, l'invariabilité du système administratif et le régime particulier de droits et de libertés³ accordés par le Chapitre III de la Constitution grecque de 1975 au profit de la République monastique du Mont Athos, sont expliqués par des raisons religieuses.

Bénéficiant d'une autonomie bien plus poussée que les entités territoriales de droit commun de leur Etat central, ce constat est valable en ce qui concerne les deux entités autonomes sujettes de cette étude : les Iles Féroé, Communauté autonome constitutive du Royaume du Danemark depuis 1948 et la

¹ GICQUEL J., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 68.

² KEUFFER N., « L'autonomie locale, un concept multidimensionnel : comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale comparatif ? », *Revue internationale de politique comparée*, Volume 23, 2016, p. 443.

³ L'obtention de la nationalité grecque est notamment facilitée, en application de l'article 105 de la Constitution grecque, « *tous ceux qui y mènent la vie monastique acquièrent la nationalité hellénique dès qu'ils sont admis comme moines ou novices, sans autre formalité* ». Une partie du droit pénal est également transféré aux autorités monastiques ; l'accès au territoire étant interdit aux femmes (règle de l'Abaton), toute violation de cette interdiction entraîne une peine d'emprisonnement.

Nouvelle-Calédonie, collectivité territoriale *sui generis* de la République française depuis 1998. L'éloignement géographique, la particularité culturelle et linguistique et l'histoire récente expliquent alors matériellement leur statut.

Tandis qu'il s'agit d'entrer plus directement dans le cadre spécifique des deux entités étudiées, il convient, avant de poursuivre, de résoudre la question de la terminologie de référence. En France, la révision constitutionnelle de 2008 a unifié la terminologie employée pour les démembrements locaux de l'Etat autour de la notion de « collectivité territoriale ». La Constitution danoise ne fait mention d'aucun terme unique applicable à ses deux échelons décentralisés que sont la région et la commune, à propos desquels les termes distincts « *regioner* » et « *kommuner* » sont employés. En ce qui concerne l'étude menée, le terme constitutionnel de « collectivité territoriale » sera employé qualifiant la Nouvelle-Calédonie, celui de « Communauté autonome », consacré par la Loi n°137 du 23 mars 1948 sur l'autonomie des Iles Féroé, le sera en ce qui concerne ces dernières. Pour le reste, compte tenu de cette hétérogénéité, l'expression « collectivité locale », utilisée dans la version française de la Charte de l'autonomie locale, sera retenue.

En ce qui concerne l'autonomie locale, les Iles Féroé et la Nouvelle-Calédonie sont donc des sujets d'études particuliers, eu égard au degré singulièrement élevé dont ces entités bénéficient.

En effet, les deux archipels possèdent, de prime abord, une autonomie administrative exorbitante du fait de son étendue matérielle. Cette dernière se traduit par de multiples domaines transférés de compétences : viennent ainsi s'ajouter, notamment, aux compétences locales traditionnellement décentralisées, la fiscalité, certaines prérogatives en matière de diplomatie et de droit de légation, les droits de successions et de propriété, le transfert de compétences au profit d'échelons infra-collectivité, la création d'agences administratives ; des prérogatives en matière de droit du travail et de droit civil (concernant l'état et la capacité des personnes et les régimes matrimoniaux) pour la Nouvelle-Calédonie ; le droit pénal, la possibilité d'administrer la justice et de créer des tribunaux pour les Iles Féroé⁴.

En outre de ce premier aspect, les entités locales sujettes de l'étude possèdent une réelle autonomie législative dans les domaines qui leur sont transférés. Ce pouvoir législatif se place au profit d'une organisation politique autour d'un exécutif - *Gouvernement du territoire de Nouvelle-Calédonie* pour cette dernière et *Føroya Landsstýri* pour les Iles Féroé - et d'organes législatifs - *Congrès* pour la première ; *Løgting* pour la seconde. *In fine*, l'aspect symbolique n'est pas non plus en mal de singularité : par exemple et comme il sera développé, les signes identitaires ont une existence de droit, si bien que le drapeau danois ne doit pas obligatoirement être présent sur la façade des institutions féringiennes⁵, *a contrario* du drapeau français en Nouvelle-Calédonie. Si la langue officielle de cette dernière demeure le français, les langues kanakes sont reconnues comme langue d'enseignement et de culture⁶. Le féringien est, quant à lui, avec le danois, reconnu comme langue officielle de l'archipel⁷, pouvant être utilisée devant les juridictions de première instance situées sur le territoire féringien⁸, pourtant sous compétence de l'Etat central. Ces signes identitaires sont de la compétence, pour l'une comme pour l'autre, des autorités locales.

⁴ L'article 2 de la Loi danoise n°578 du 24 juin 2005 relative à la prise en charges des affaires et des domaines d'activité par les autorités publiques des Iles Féroé (abrégée en *Takeover Act*) opère une liste de domaines de compétences pouvant être transférées après négociations entre les gouvernements central et local. L'administration de la justice, y compris la création de tribunaux, en fait partie.

⁵ Article 12 de la Loi danoise n°137 du 23 mars 1948 sur l'autonomie des Iles Féroé (*Lov om Færøernes Hjemmestyre nr 137 af 23/03/1948*).

⁶ Article 215 de la Loi organique n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

⁷ Article 11 de la Loi danoise n°137 du 23 mars 1948 sur l'autonomie des Iles Féroé.

⁸ Article 149 de la Loi danoise n°148 du 9 mars 2004 sur les affaires judiciaires des Iles Féroé (*Lov for Færøerne om rettens pleje*).

Il est alors naturel de s'interroger sur la façon dont les constitutions françaises et danoises traitent ces deux sujets, comment cette autonomie différenciée se traduit en matière d'organisation et quel impact une telle différenciation peut-elle avoir sur le caractère unitaire des Etats français et danois.

Si la doctrine oppose traditionnellement Etat unitaire et Etat fédéral en admettant que le dernier est plus favorable à l'autonomie locale que le premier. Cela suppose alors que ce régime constitutionnel, en matière d'autonomie locale, ne soit pas le même dans les États unitaires et dans les États fédéraux, autrement dit que le caractère unitaire ou non de l'État détermine des différences significatives quant au régime des collectivités locales. Comme le rappelle justement le Professeur Gérard Marcou de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne⁹, à l'instar de beaucoup d'autres positions doctrinales, cette supposition n'est pas fondée, de même que n'est pas fondée l'intuition selon laquelle un État fédéral serait plus décentralisé. En effet, la nature des rapports entre l'autorité fédérale et les autorités fédérées ne dit rien sur le statut des entités locales à l'intérieur de ces dernières et, en adoptant la position du Professeur Bertrand Faure de l'Université de Nantes, les Etats unitaires sont loin d'être uniformes dans leur organisation constitutionnelle.

Les Iles Féroé et la Nouvelle-Calédonie en sont deux exemples significatifs, si bien que, en ce qui concerne la collectivité française, tant de spéculations ont été émises sur la modification du caractère unitaire de la République à la suite de l'adoption de la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie¹⁰. Cette dernière aurait alors propagé une essence fédérale sur les institutions de la Ve République. Une pareille appréciation peut être lancée eu égard à la position constitutionnelle des Iles Féroé ; à la lecture implicite de sa Constitution et de son article 1^{er}, le Royaume du Danemark est un Etat unitaire¹¹ tandis qu'à l'étude de son organisation territoriale et constitutionnelle, la question de l'essence fédérale de ses institutions peut être justement posée.

Ainsi, comment l'autonomie analogique accordée aux Iles Féroé et à la Nouvelle-Calédonie remet-elle en cause le caractère unitaire des États français et danois ?

De certaines positions doctrinales mettant en avant un esprit fédéral de l'Etat français - transposable en l'espèce à celui danois - à une solution, plus édulcorée, « d'Etats à autonomie régionale¹² » proposée par le Professeur Marcou ou « d'Etat composé » introduite par le Tribunal constitutionnel espagnol lors d'une décision en 1983¹³, caractérisant ensemble les États fédéraux et les États qui, sans l'être, ont des régions à pouvoirs législatif, il peut être au moins affirmé que ces deux exemples remettent en cause la conception de l'unité de leur Etat central. L'organisation administrative et politique comparable des Iles Féroé et de la Nouvelle-Calédonie, par laquelle l'autonomie analogue leur étant accordée se manifeste, sera tout d'abord appréciée tant elle constitue l'aspect matériel de la réponse à apporter (I). Il sera ensuite question de mettre en évidence l'essence fédérale se dégageant d'une telle position constitutionnelle ainsi que ses conséquences sur la conception unitaire de leur Etat central (II).

¹⁰ Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie.

¹¹ RAKITSKAYA I., MOLSHAKOV N., « Democratization of Territorial Constitution: Current Trends and the Constitutional Experience of Denmark », *International Journal of Economics and Business Administration*, 2019, Volume VII, n° special 1, p.166.

¹² MARCOU G., « Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, le Conseil constitutionnel et les collectivités territoriales, n°42, 2014, p.64.

¹³ Décision, « *sentencia* », STC 76/1983 du 5 août 1983, dans MARCOU G., « Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe », *Ibid.*

I. L'exorbitance de statuts organisationnels empreints de réganisme

En effet, les statuts constitutionnels des Iles Féroé et de la Nouvelle-Calédonie, ainsi que les lois prises en leurs application, consacrent, dans leur système juridique respectif, une organisation locale exorbitante du droit commun en matière de collectivités locales. Tandis que, tant au Danemark qu'en France, ce dernier se limite à organiser une décentralisation administrative – les dernières réformes des statuts locaux datent de la loi NOTRe¹⁴ pour la France et de la *Strukturreformen* (« Réforme structurelle ») entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 pour le Danemark¹⁵ - les statuts mis en place pour les Iles Féroé et la Nouvelle Calédonie, en outre d'asseoir une décentralisation administrative plus poussée que le droit commun (A), accordent une réelle autonomie politique au profit des deux collectivités locales (B). Tel qu'énoncé, la Charte européenne de l'autonomie locale apprécie cette dernière en son article 3 comme « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ».

En allant bien plus loin que ces seules attributions, les statuts organisationnels nous intéressant, non seulement prennent mais, parfois, franchissent la voie du réganisme.

A) Une décentralisation administrative poussée

En application de ce qu'il précède, non seulement de nombreux domaines de compétences, dont certaines se rattachent aux activités régaliennes, ont été transférés au profit des Iles Féroé et de la Nouvelle-Calédonie (I), mais, par l'existence d'entités infra-collectivité (les municipalités – *Kommunur* – féringiennes et les Provinces néo-calédoniennes), ces collectivités sont dotées d'une organisation territoriale propre (2).

1) Une délégation de compétence outrepassant la limite des activités régaliennes

Du latin *regalis* (royal, du roi, digne d'un roi) et venant de *rex* (roi), l'adjectif « régalien » qualifie ce qui appartient à la royauté, au roi, ce qui lui est propre et ce qui le concerne. Par extension, l'adjectif désigne ce qui est attaché à la souveraineté et au ressort exclusif de l'Etat. Il est ainsi nommé « fonctions régaliennes », les grandes fonctions souveraines qui fondent l'existence même de l'État et qui ne peuvent, en principe, faire l'objet d'aucune délégation. Le pouvoir de faire la loi, l'émission monétaire, lever l'impôt, rendre la justice, la sécurité et la défense sont traditionnellement présentées comme étant des fonctions régaliennes. En principe, une collectivité locale ne peut pas recevoir d'attributions que la Constitution reconnaît aux organes de l'État ; elle ne peut ainsi pas intervenir dans le domaine que la Constitution réserve au chef de l'État ou au pouvoir judiciaire, ni être dotée de compétences réservées au Parlement. En outre, traditionnellement le seul domaine dans lequel une collectivité peut intervenir est le domaine réglementaire.

Cela se retrouve alors autant en droit français que danois. En droit français, la répartition compétences, connue du lecteur, est schématiquement présentée de la manière suivante : aux communes sont attribuées les compétences de proximité, aux départements celles sociales tandis que reviennent à la

¹⁴ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

¹⁵ Réforme territoriale globale composée de différents décrets et lois entre 2005 et 2006 dont les plus importants sont la loi n°537 du 24 juin 2006 sur les régions et la fermeture des comtés (*Lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne nr 537 af 27/06/2005*) et le décret n°656 du 29 juin 2005 sur la révision des divisions municipales et régionales et sur les collaborations municipales contraignantes (*Bekendtgørelse om revision af den kommunale og regionale inddeling og om forpligtende kommunale samarbejder nr 656 af 29/06/2005*).

région les compétences d'aménagement et de développement du territoire régional. Enfin, et comme le rappelle le Professeur Anne Jussiaume de l'Université de Reims¹⁶, les compétences confiées aux maires en tant que représentants de l'État (par exemple dans le cadre de la délivrance des cartes d'identité et des passeports), ne sont pas concernées par les dispositions du titre XII de la Constitution relatives aux collectivités territoriales de la République. Le droit danois suit pareillement cette logique : la Réforme structurelle de 2007 – en réorganisant 13 comtés et 271 communes en 3 régions et 98 communes – opère, certes, un nouveau partage de compétences mais reste classique dans la répartition qu'il effectue ; les communes (« *kommuner* ») exercent des compétences dans le domaine de l'éducation, de l'action sociale, de soins et de santé, de transports et de gestion de services publics en réseaux tandis que les régions (« *regioner* ») sont en charge des grands services de santé (services hospitaliers, psychiatrie, assurances santé, médecins généralistes et spécialistes), d'action sociale (EHPAD), de transports régionaux (chemin de fer) et de développement économique¹⁷.

Les domaines de compétences attribués et les possibilités d'action accordées aux Iles Féroé et à la Nouvelle-Calédonie vont alors bien plus loin, tant eu égard au contenu de ces compétences transférées (a), qu'à celles qui, bien que restant sous gestion de l'Etat central, se mettent au profit d'une autonomie locale exorbitante (b).

a. Des transferts de compétences à un stade avancé

i. *Les Iles Féroé ou la prééminence territoriale*

Les Iles Féroé ont été reconnues comme partie intégrante du Royaume du Danemark dès la Constitution de 1849¹⁸. La loi danoise du 23 mars 1948 sur l'autonomie des Iles Féroé constitue, avec la Constitution danoise du 5 juin 1953 s'appliquant « à tous les territoires du Royaume » (Art. 1), le fondement des relations entre la Communauté autonome des Iles Féroé et le gouvernement central danois, désormais nommé « Danemark continental ».

En accord avec la Loi sur l'autonomie de 1948, les compétences sont divisées en deux déterminants, celles étant ou pouvant être transférées aux autorités féringiennes (Art. 2 et 3), nommées « affaires féringiennes spéciales » (*færøske særansliggender*) et celles ne pouvant être transférées, demeurant ainsi « des affaires communes » (*fællesansliggender*) relevant des autorités centrales danoises (Art. 6). Les compétences étant ou pouvant être transférées sont elles-mêmes classées selon deux catégories, sommairement nommées « liste A » et « liste B ». La première concerne celles pouvant être immédiatement transférées, la seconde, regroupe celles qui pourront l'être après de nouvelles négociations avec l'Etat central.

Dans le contexte national de la *Strukturformen* et celui local de nouvelles velléités sécessionnistes suite aux élections féringiennes de 1998¹⁹, l'année 2005 a vu une nouvelle étape dans le développement de l'autonomie des Iles Féroé. Suite à l'échec des négociations entamées entre le gouvernement féringien nouvellement élu et les autorités centrales – portant, non pas sur la possibilité de faire sécession, mais sur les termes d'une telle sécession²⁰ - les parties ont convenu qu'une forme plus avancée d'autonomie devait être, *a contrario*, visée. C'est ainsi que la loi danoise n°578 du 24 juin 2005 relative à la prise en

¹⁶ JUSSIAUME A., « Droit constitutionnel local », *Jurisclasseur administratif*, fascicule 1442, LexisNexis, 2016, p.35.

¹⁷ GUIGUE A., « L'autonomie locale au Danemark », *Observatory on Local Autonomy*, La gouvernance locale dans les Etats-membres de l'Union européenne, 2009, pp.20-21.

¹⁸ Texte constitutionnel original, issu du mouvement révolutionnaire qui agita l'Europe de 1848, qui date du 5 juin 1849 : il met fin à l'absolutisme, établit une monarchie constitutionnelle fondée sur le suffrage universel masculin et consacre une affirmation constitutionnelle de nombreuses libertés.

¹⁹ ALBÆK JENSEN J., « The position of Greenland and the Faroe Islands within the Danish Realm », *op.cit.*, p.177.

²⁰ *Ibid.*, p.179.

charges des affaires et des domaines d'activité par les autorités des Iles Féroé (abrégée en *Takeover Act*)²¹ a été votée au Parlement danois et incorporées dans la Loi sur l'autonomie de 1948.

Les domaines restant sous compétences centrales étant énumérés, tout le reste relève de celles des autorités des Iles Féroé ; d'une manière non exhaustive, l'organisation administrative locale est ainsi immédiatement transférée (ce qui inclue les règles régissant le fonctionnement, l'élection des membres et la publication des lois votées au « *Løgting* », ainsi que la rémunération et les pensions des fonctionnaires y étant employés) ; les compétences, la supervision et l'organisation des municipalités ; la police administrative ; le développement économique ; le droit de l'urbanisme ; la capacité légale ; le droit de la famille et des successions ; la gestion des services de pompiers ; les services de santé ; la protection sociale ; la fiscalité ; tout ayant attrait au domaine maritime ; l'éducation de tout niveau et de toute matière ; la protection de la nature ; l'énergie ; les transports et services postaux ; la réglementation du domaine rural, agricole et la régulation des animaux domestiques ; la régulation et la protection des ressources halieutiques ; la culture ; la réglementation encadrant la fourniture, la production et la distribution de tout produit et service ; la réglementation des produits toxiques, des explosifs et des armes ; la réglementation de l'exportation et de l'importation.

Les compétences pouvant être transférées, listées par la Loi de 1948 et le *Takeover Act*, qui ne l'ont pas encore été, sont : la police ; l'immigration et la protection des frontières ; l'administration pénitentiaire ; l'administration judiciaire et l'établissement de tribunaux²². La gestion des médias (11 mai 2006), la gestion de l'Eglise d'Etat²³ (29 juillet 2007), le droit des affaires (1^{er} juillet 2008), la météorologie (29 juillet 2008), le droit de propriété et de la propriété intellectuelle (1^{er} janvier 2010), le droit pénal, l'aviation civile et la gestion de l'aéroport international de Vágar (1^{er} août 2011) sont toutes des compétences transférées.

Ainsi, en addition de ces deux lois de transfert, les autorités centrales danoises ont à leur charge des compétences résiduelles et exhaustivement énumérées. Ces dernières, outre celles n'ayant pas été transférées mais pouvant l'être, se limitent à la Constitution ; la Cour suprême ; la citoyenneté ; la politique étrangère, de sécurité et de défense ; la politique monétaire et de change, qui demeurent des affaires communes, ne pouvant pas, par le droit danois, être transférées (Art. 2 du *Takeover Act*).

Les autorités locales possèdent tout de même un droit de regard sur ces « affaires communes » ; comme le présentent respectivement Benoit Raoulx de l'Université de Caen et Jørgen Albæk Jensen de l'Université d'Aarhus au Danemark, un poste de conseiller auprès du Premier ministre danois pour les « affaires communes » concernant les Iles Féroé, rattaché au bureau de représentation de l'archipel auprès du gouvernement central, a été instauré en 1968²⁴. La Communauté autonome doit alors être consultée avant tout dépôt de projet de loi allant l'affecter exclusivement et doit aussi l'être avant toute prise de règlements d'application l'affectant, bien que n'y étant pas exclusivement destinées. La Communauté doit être consultée mais son avis ne lie pas les autorités danoises²⁵.

²¹ *Lov om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder nr 578 af 24/06/2005.*

²² Le tribunal des Iles Féroé, dont juridiction comprend toutes les îles, est situé à Tórshavn. Il connaît les mêmes affaires que les tribunaux de district d'autres régions du Danemark. Il est possible de faire appel devant la Haute Cour du Danemark oriental puis de se pourvoir en cassation devant la Cour suprême.

²³ Au Danemark comme aux Iles Féroé, la Constitution garantit la liberté de culte mais, en application de l'article 4 du texte fondamental, la religion évangélique luthérienne a le statut de religion d'état.

²⁴ RAOULX B., « Autonomie politique et changement social dans une société halieutique : le cas des îles Féroé », *Noroi*, n° 146, 1990, p.135.

²⁵ ALBÆK JENSEN J., « The position of Greenland and the Faroe Islands within the Danish Realm », *op.cit.*, p.173.

ii. La Nouvelle-Calédonie ou la souveraineté « partagée »

En effet, le préambule de l'Accord de Nouméa prévoit que « *le partage de compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie signifiera la souveraineté partagée* ». A l'instar des Iles Féroé et en respect de l'Accord de Nouméa, le législateur organique a organisé la répartition des compétences en trois catégories : celles transférées dans la foulée de l'Accord et mentionnées au I de l'article 22 de la Loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ; celles transférées au cours des second et troisième mandats du *Congrès* – soit entre 2004 et 2014 – pour les compétences énumérées au III de l'article 21 de la loi organique ; celles prévues à l'article 27 de la loi organique et à transférer sur demande du *Congrès* à partir de son troisième mandat, soit à partir de 2009. L'article 77 de la Constitution traduit l'irréversibilité du transfert de compétences de l'État aux institutions de la Nouvelle-Calédonie.

Il est prévu que les institutions néo-calédoniennes exercent l'ensemble des compétences considérées comme non régaliennes. Seule l'accession à l'indépendance de l'archipel, si elle était décidée par voie de référendum, entraînerait le transfert des fonctions régaliennes, mentionnées aux I et II de l'article 21 de la loi organique, qui ont vocation à relever d'un État souverain. Les statuts constitutionnels prévoyant la position des Iles Féroé dans le Royaume du Danemark ne font alors mention d'une telle exclusion. Bien que relativement exacte, à ce jour, dans les faits, certaines activités régaliennes voient leur transfert aux autorités locales possible sous condition de nouvelles négociations. Si ces dernières n'ont pas encore été transférées, la liste des compétences ne pouvant l'être est bien plus réduite.

Ainsi, la loi organique de 1999 est le pendant de la loi sur l'autonomie des Iles Féroé de 1948 en ce qu'elle constitue, avec la Constitution de 1958, le fondement des relations entre les autorités locales néo-calédoniennes et centrales françaises. Elle dispose les domaines de compétences de la Nouvelle-Calédonie (Art. 22) et des établissements publics transférés aux autorités locales (Art. 23).

Ces compétences, encore de manière non exhaustive, regroupent : la fiscalité (établissement, modalités de recouvrement, de contrôle et de sanction) dont les droits et taxes au bénéfice des provinces, des communes et établissements publics de coopération intercommunale ; le droit du travail, dont l'accès au travail des étrangers – l'article 24 venant, au surplus, disposer d'une possibilité pour la Nouvelle-Calédonie d'établir une discrimination, au profit de ses citoyens, dans l'accès à l'emploi - et le droit syndical ; la protection sociale, l'hygiène, la santé publique (dont les établissements hospitaliers) et le contrôle sanitaire aux frontières ; le statut civil coutumier ; le commerce extérieur (à l'exception des prohibitions à l'importation et à l'exportation relatives à des matières relevant de la compétence de l'Etat), le régime douanier et la réglementation des investissements directs étrangers ; la réglementation et l'exercice des droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques de la zone économique exclusive ; les transports, la réglementation de la circulation routière et les services postaux ; le droit des assurances ; la commande publique ; la réglementation de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes ; le droit de la concentration économique ; les principes directeurs du droit de l'urbanisme ; la réglementation de la production, de la distribution et du transport d'énergie électrique ; la réglementation des équipements portuaires et aéroportuaires du domaine de la Nouvelle-Calédonie ; l'enseignement primaire ; la réglementation du commerce des tabacs ; le droit domanial.

Elle dispose également des compétences restant aux mains de l'Etat (Art. 21), d'une manière plus détaillée que ce qui est disposé par les différentes lois présentées s'appliquant aux Iles Féroé. Vingt-huit points sont alors listés, divisés en trois parties. En application de l'article 26 de la loi organique, les compétences mentionnées aux II et III de cet article, ont vocation à être transférées. Une loi du pays décidera de leur objet et de l'échéancier du transfert. La police et sécurité de la circulation maritime (1^{er}

janvier 2011) ; la sauvegarde de la vie en mer dans les eaux territoriales (1er juillet 2011) ; l'enseignement du second degré public, privé, santé scolaire et enseignement primaire privé (1er janvier 2012) ; la police et sécurité de la circulation aérienne (1er janvier 2013) ; le droit civil, les règles concernant l'état civil et droit commercial (1er juillet 2013) et la sécurité civile (1er janvier 2014)²⁶, ont été transférés conformément à cette procédure.

En vertu de l'Accord de Nouméa et de la loi organique de 1999, l'État est un acteur en retrait qui transfère progressivement ses compétences aux institutions néo-calédoniennes. La situation de forte autonomie locale le cantonne juridiquement à l'exercice des seules compétences régaliennes : monnaie, sécurité, justice, diplomatie (bien que, à l'instar des Iles Féroé et comme il sera traité dans le point suivant, ce point est à nuancer au regard de la participation de la Nouvelle-Calédonie à l'activité diplomatique) et défense. Cependant, comme le met en lumière le Rapport n°104 de la Commission des lois du Sénat traitant de la Nouvelle-Calédonie²⁷, l'État n'agit pas nécessairement seul dans l'exercice de ses compétences, de même que, à l'inverse, les institutions néo-calédoniennes ont recours à lui pour l'exercice de leurs propres compétences, l'État est aussi tenu d'associer les autorités néo-calédoniennes à l'exercice de certaines de ses compétences. Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie doit ainsi être consulté sur la réglementation relative à l'entrée et au séjour des étrangers ; consulté et informé des décisions relatives à la délivrance des visas pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois ; informé des mesures prises en matière de maintien de l'ordre ; consulté en matière de communication audiovisuelle ; associé à l'élaboration des contrats d'établissement entre l'État et les établissements universitaires intervenant en Nouvelle-Calédonie et consulté sur les projets de contrat entre l'État et les organismes de recherche établis en Nouvelle-Calédonie ; consulté sur les programmes de l'enseignement du second degré, après le transfert effectif de cette compétence.

Ces exemples démontrent que l'exercice des compétences respectives de l'État et des autorités locales néo-calédoniennes implique nécessairement et une collaboration étroite. Ces relations ne sont pas sans rappeler le modèle de l'Etat associé.

b. La participation à l'activité diplomatique et une monnaie différente du territoire national : des compétences non transférées au service d'une autonomie exorbitante

En effet, comme insinué plus en amont, aux côtés des compétences pleinement transférées par les deux Etats centraux aux entités locales sujettes de l'étude, certaines compétences, régaliennes et demeurant encore officiellement dans le giron des autorités nationales, servent tout de même les intérêts d'une autonomie *de facto* plus poussée. En ne revenant pas sur la participation des autorités néo-calédoniennes à certaines activités étatiques régaliennes et en gardant à l'esprit que certaines de ces mêmes activités intrinsèquement liées à la souveraineté nationale peuvent être transférées aux Iles Féroé sous condition de nouvelles négociations, la participation de ces deux entités à l'activité diplomatique et leur utilisation d'une monnaie différente de celle du territoire nationale font partie de des compétences non transférées au service de autonomie locale. C'est d'abord le cas des missions extérieures : le statut spécial et la structure commerciale des deux collectivités locales justifient qu'elles puissent ne pas avoir immédiatement les mêmes intérêts et vues que leur Etat central dans la coopération internationale ou bien dans la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec d'autres Etats.

²⁶ Sénat, Commission des lois, Rapport n°104, *Nouvelle-Calédonie : continuer à avancer vers le destin commun*, présenté par Sophie JOISSAINS, Jean-Pierre SUEUR et Catherine TASCA, 19 novembre 2014, p.24.

²⁷ Sénat, Commission des lois, Rapport n°104, *op.cit.*, p.20.

En cela, une troisième loi, d'importance, votée par le Parlement danois, au profit des Iles Féroé est à noter : la loi n°579 du 25 juin 2005 sur la conclusion par le gouvernement des Iles Féroé d'accords de droit international (abrégée en *Foreign policy Act*)²⁸. Importante, cette dernière l'est particulièrement car elle vient disposer - dans le même contexte propice à l'autonomisation locale que fut pris le *Takeover Act*, les deux lois ont été votées le même jour par le *Folketing* danois - de prérogatives locales en matière de conclusion de traités internationaux et de droit de légation, domaines régaliens par leur essence. La loi vient accorder au gouvernement des Iles Féroé le droit de négocier et de conclure, au nom du Royaume, des accords internationaux avec des États étrangers et des organisations internationales sur les questions relevant de sa compétence. Cette dernière vient également régler l'appartenance de la Communauté autonome à des organisations internationales ; elle l'autorise ainsi à devenir membre ou membre associé d'organisations internationales à part entière - lorsque l'organisation admet des entités autres que des États, ou des organisations composées d'États, en tant que membres en leur nom propre - et le gouvernement danois peut décider de soumettre la demande d'adhésion, ou d'appuyer une telle demande. *In fine*, la loi autorise l'archipel à envoyer des délégués au sein des missions diplomatiques danoises, dans le but de représenter ses intérêts dans l'ensemble des domaines relevant de sa compétence. Des bureaux de représentation ont ainsi été ouverts auprès de l'Union européenne, à Moscou et Londres au sein de l'ambassade danoise et à Reykjavik par une antenne physiquement détachée de l'ambassade.

C'est ainsi qu'un accord bilatéral de pêche et un accord de libre-échange ont été conclus avec l'Union européenne²⁹. D'autres accords bilatéraux de pêche ont pareillement été conclus avec le Groenland, la Norvège et la Russie, prévoyant l'accès mutuel aux ressources halieutiques dans les eaux territoriales de chacune des parties. Outre sa participation à l'Organisation maritime internationale, la FAO et l'UNESCO, la Communauté autonome est un membre actif du Conseil nordique, une organisation internationale de libre-échange, comparable à l'Union européenne et de libre circulation, à l'instar de l'espace Schengen, entre États scandinaves.

Une participation à l'activité diplomatique renforcée par la signature de la Déclaration de Fámjin entre les gouvernements local et central consacrant une participation explicite et entière des Iles Féroé à la politique étrangère et de sécurité du Royaume. Ces dernières doivent alors être conviées aux négociations internationales à propos de questions présentant, pour elles, un intérêt ou ayant une incidence sur celles-ci. Les autorités locales doivent également être consultées avant la ratification de tout accord international résultant des négociations sur lesquelles elles ont été impliquées et, plus généralement, de tout accord les concernant. La suite de cette consultation est de compétence liée pour les autorités centrales.

A l'instar des Iles Féroé, la participation à l'activité diplomatique néo-calédonienne apparaît entrer partiellement dans les relations internationales avec, toutefois, la même condition exigée : celle de l'autorisation et du contrôle de l'État afin de conclure des accords ou de devenir membre d'organisations, toujours en son nom. En effet, lui seul disposant de la personnalité internationale.

Les institutions néo-calédoniennes peuvent ainsi intervenir, avec l'accord de l'État, dans le domaine des relations extérieures afin de favoriser une coopération régionale. En application de l'article 28 de la loi organique du 19 mars 1999 et dans les domaines de compétence de l'État, le président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie peut ainsi être autorisé par les autorités centrales françaises à négocier et signer des accords internationaux avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux du Pacifique

²⁸ *Lov om Færøernes landsstyes indgåelse af folkeretlige aftaler nr 579 af 24/06/2006.*

²⁹ Les Iles Féroé ne font pas partie intégrante de l'Union européenne, elles sont à ce titre considérées comme des Pays et Territoire d'outre-mer par cette dernière.

et avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies. Par cette même autorisation, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie peut être associé ou membre de la délégation française participant à ces négociations, ou à la signature d'accords. En ce qui concerne les domaines de compétence de la Nouvelle-Calédonie, l'article 29 dispose de la possibilité accordée au *Congrès de Nouvelle-Calédonie* d'autoriser, par délibération, le président du gouvernement à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République et avec les mêmes interlocuteurs que ceux mentionnés à l'article 28, de pareils accords.

En application de l'article 31 de la loi organique, la Nouvelle-Calédonie peut disposer d'une représentation auprès d'Etats ou de territoires du Pacifique. Elle a ainsi, de manière volontaire, souhaité disposer d'agents délégués auprès d'Etats voisins et des bureaux ont été ouverts en Nouvelle-Zélande, en Australie, au Vanuatu, en Papouasie Nouvelle-Guinée et aux Iles Fidji. Cette décision a été formalisée dans une convention signée avec l'Etat en janvier 2012 : un délégué de la Nouvelle-Calédonie bénéficiant de la protection et des facilités du personnel inscrit sur la liste diplomatique est placé sous l'autorité de l'ambassadeur de France accrédité auprès des autorités de ces cinq Etats. En outre et comme l'y autorise l'article 31 de la loi organique, la Nouvelle-Calédonie peut, avec l'accord des autorités de la République, être membre, membre associé d'organisations internationales ou observateur auprès de celles-ci. La Nouvelle-Calédonie est membre, aux côtés de la France, de la Communauté du Pacifique, organisation internationale d'aide au développement regroupant l'ensemble des Etats du Pacifique, qui a justement son siège à Nouméa. Par ailleurs, la Nouvelle-Calédonie a intégré le Forum des Iles du Pacifique, autre organisation internationale à vocation régionale de coopération, notamment, économique.

En ce qui concerne une autre compétence qui, tout en n'étant pas transférée, participe à conférer une différenciation et une autonomie *sui generis* aux deux territoires concernés par l'étude, l'utilisation d'une monnaie différente que celle utilisée sur le continent est à noter. En effet, autant le Franc CFP (colonies françaises du Pacifique) utilisé en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuna, que la Couronne féringienne (*føroysk Króna*) ne sont pas gérés par l'administration des autorités locales. Le Franc CFP est géré par l'Institut d'émission d'outre-mer, un démembrement de la Banque de France qui assure le rôle de banque centrale pour les collectivités ayant pour monnaie le Franc pacifique. La Couronne est, quant à elle, gérée par la Banque centrale danoise (*Danmarks Nationalbank*), en même temps que la Couronne danoise. Si les Iles Féroé disposent d'une « banque gouvernementale » (*Landsbanki Føroya*), il ne s'agit que d'une institution financière du gouvernement qui gère les liquidités et les facilités de crédit du territoire en assurant une stabilité financière.

2) Une organisation infra-collectivité propre

L'organisation administrative interne, infra-collectivité, est également propre aux deux entités territoriales étudiées. Cependant, c'est peut-être sur ce point que les statuts des deux entités se différencient le plus ; l'organisation administrative interne des Iles Féroé est considérée par le droit danois comme une « affaire spéciale » relevant de la compétence de ces dernières (a), tandis que celle des provinces néo-calédoniennes relèvent encore de l'Etat français (b).

a. Aux Iles Féroé, une organisation interne différenciée et de compétence locale

Deux niveaux infra-collectivité sont à noter aux Iles Féroé, l'un déconcentré et l'autre « décentralisé ». Celui présentant le moins d'intérêt dans cette étude traitant de l'autonomie locale est le comté (*sýsla*) : au nombre de trois, il constitue une subdivision déconcentrée pouvant s'apparenter, sous bien des largesses, à une préfecture de police. L'échelon perd cependant de sa pertinence ; tandis qu'il

fut institué à une époque où les moyens de transports et de raccordement manquaient entre les différentes îles de l'archipel, 85% de la population est aujourd'hui reliée à la capitale et au Haut-Commissariat³⁰ et la superficie de l'archipel ne nécessite *a priori* pas de telles subdivisions territoriales.

Les municipalités, échelon décentralisée ou plutôt, dans ce cas, « dé-localisée » ou « sous-localisée », présentent plus d'intérêt en ce que leur organisation et compétences relèvent de la compétence du *Løgting*. Les principales lois en matière d'organisation municipale sont la loi féringienne n°87 du 17 mai 2000 portant création des conseils municipaux³¹ et celle n°20 du 7 avril 2014³², dernière réglementation des compétences municipales en date. Les municipalités féringiennes (*kommunur*) sont à apprécier dans le sens de « commune » en droit français, à la différence factuelle que la totalité d'entre elles se composent de différentes villes et bourgs (*bygd*) fusionnés, constituant ainsi ce que le droit français appelle des « communes nouvelles ». En effet, à l'instar du droit français des collectivités territoriales, le droit féringien vient disposer de la possibilité pour les municipalités de fusionner entre elles³³ depuis la loi féringienne n°77 du 8 mai 2001 relative à la fusion volontaire des municipalités³⁴. Si des considérations individualistes nées de l'introduction du capitalisme halieutique sur l'archipel ont originellement participé à la création de 48 municipalités au milieu du XXe siècle, actuellement les demandes citoyennes toujours plus fortes en services publics et surtout les multiples transferts de compétence pesant sur ces dernières appuient une diminution du nombre de municipalités : 27 depuis le 1^{er} janvier 2017³⁵.

Ainsi, comme énoncé, l'organisation, les règles de compétences, de fonctionnement et de contrôle des actes relèvent de la compétence des autorités féringiennes³⁶. Dans une répartition très similaire à celle française, le maire (*borgarstjóri*) convoque les membres, prépare et anime les séances du conseil municipal (*kommunustýri*), qui délibère dans le cadre de ses compétences. Le maire met ensuite en œuvre les décisions prises par le conseil municipal³⁷. La seule différence notable avec le système français est la présence de comités permanents (*millumtinganevnd*) au sein du conseil municipal³⁸ dont le nombre est fixé par ce dernier. Seul un comité des finances doit être obligatoirement créé. Ces derniers se composent de membres au conseil municipal élus par leurs pairs selon des élections proportionnelles, de sorte que la représentation politique des comités reflète la représentation au conseil municipal. Dans un système de fonctionnement municipal emprunté à celui danois et dans une optique proche de celle entourant l'institution des commissions parlementaires françaises, les délibérations du conseil municipal sont préparées et contrôlées en comités exerçant ainsi des fonctions préparatoires et consultatives pour le conseil municipal : ils discutent des projets présentés par le maire et soumettent des recommandations à l'organe délibérant.

Les compétences des municipalités³⁹ sont alors des compétences de proximité tels que : la voirie et l'éclairage public ; l'adduction eau potable ; l'assainissement ; la gestion et l'exploitation des ports de plaisance et des sites de débarquement ; les bibliothèques ; la construction et la gestion des

³⁰ Le principal rôle en pratique du *sýslamaður* (sheriff), outre ses prérogatives en matière de police judiciaire, est à trouver dans la régulation de la traditionnelle et annuelle chasse aux cétacés en vigueur dans l'archipel (*Grindadráp*). Le *sýslamaður* définit quel groupe repéré de globicéphales peut être abattu et dans quel fjord.

³¹ *Løgtingslóg no. 87 frá 17/05/2000 um kommunustýri* (loi connue sous l'appellation de « *Kommunustýrislógin* »).

³² *Løgtingslóg no. 20 frá 7/04/2014 um kommunalt samstarv um heimatænastu, eldrarøkt v.m.*

³³ Il n'y a plus de villes ou bourgs isolés, tous ont déjà, au moins une fois, fusionné avec une autre ville ou bourg formant une municipalité. Les municipalités peuvent également fusionner entre elles.

³⁴ *Løgtingslóg nr. 77 frá 8/05/2001 Um Sjálvbodnar Kommunusamanleggingar.*

³⁵ V. sur ce sujet EYTHÓRSSON G., FELLMAN K., HOVGGAARD G., « Future challenges to small municipalities : the cases of Iceland, Faroe Islands and Åland Islands », *Nordregio Report*, 2004-5, pp.15-16.

³⁶ « Liste A » de la loi danoise n°137 sur l'autonomie des Iles Féroé du 23 mars 1948.

³⁷ Rapport 2019 (*Beretning 2019*), Haut-Commissariat du Danemark aux Iles Féroé (*Rigsombudsmanden på Færøerne*), p.35

³⁸ *Løgtingslóg no. 57 frá 30/04/018 um broyting í lögtingslóg um kommunustýri.*

³⁹ Rapport 2019, Haut-Commissariat du Danemark aux Iles Féroé, *op.cit.*, pp.36-37.

cimetières ; la réglementation d'urbanisme ; la gestion des services de pompiers ; la construction et la gestion des terrains et des salles de sport ; la gestion et l'exploitation du service public de transports urbains. L'enseignement primaire est l'une des compétences les plus importantes des municipalités avec la possibilité pour elles de créer et ensuite de gérer des écoles primaires inter-municipalités. Les municipalités couvrent également une petite partie du coût des pensions sociales et prennent en charge certaines dépenses liées à l'activité médicale sur leur territoire (redevance fixe payée aux médecins, mise à disposition gratuite de logement, de salles de consultation et d'instruments). *In fine*, la compétence de gestion des déchets est également municipale (seule la municipalité de la capitale a établi son propre service de ramassage des ordures ménagères et sa propre usine d'incinération des déchets, les autres municipalités exploitent en commun de tels services et infrastructures).

b. Les Provinces néo-calédoniennes, des collectivités sui generis de la République

La Nouvelle-Calédonie est composée, outre de l'échelon communal, de trois Provinces (Province Sud, Nord et des Îles Loyauté). Une différenciation dans l'organisation territoriale qui date de 1988 et des Accords de Matignon entre l'Etat français et les partis politiques, loyalistes et indépendantistes, néo-calédoniens. Un découpage administratif qui agit tel un consensus du partage du pouvoir sur l'archipel entre loyalistes et indépendantistes ; ces derniers avaient accédé au pouvoir dans le Nord et les Îles Loyauté, tandis que les loyalistes dirigeaient Nouméa et la Province Sud. En officialisant un tel découpage, les accords de Matignon reconnaissent qu'il existe en Nouvelle-Calédonie d'autres lieux de pouvoir que Nouméa ; les communes de Koné, dans le Nord, et de Lifou, aux Îles Loyauté, devenaient des capitales administratives et le siège d'assemblées délibérantes⁴⁰.

La spécificité des institutions néo-calédoniennes s'exprime alors au niveau provincial, unique en son genre sur le territoire de la République, mais dont l'organisation demeure, *a contrario* des municipalités féringiennes, sous compétence de l'Etat. C'est ce qu'énonça le Conseil constitutionnel dans ses décisions du 15 mars 1999⁴¹ : les assemblées de provinces sont au nombre des institutions de Nouvelle-Calédonie et leurs règles d'organisation et de fonctionnement relèvent de la loi organique prévue à l'article 77 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel prendra également soin de confirmer le caractère *sui generis* des Provinces ; ces dernières, bien que constituant des collectivités territoriales, ne sont pas régies de plein droit par l'article 72-2 mais par le titre XIII de la Constitution⁴². Le principe de libre administration des collectivités territoriales de l'article 72 de la Constitution ne s'applique donc pas de plein droit aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, mais par mention expresse de la loi organique du 19 mars 1999. Les Provinces de Nouvelle-Calédonie sont donc des collectivités territoriales qui s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel direct⁴³. Par conséquent et comme le Conseil le précisera en QPC, le principe de libre administration, de même que les dispositions du titre XII, sont étendus aux provinces de la Nouvelle-Calédonie par la loi organique⁴⁴.

A ne pas se tromper au regard de la composition institutionnelle des Provinces – une assemblée délibérante élue, élisant elle-même, parmi ses membres, un exécutif représenté par le président de l'assemblée – l'assimilation s'arrête ici. Elues au scrutin proportionnel à la plus forte moyenne, le nombre de membres de chaque assemblée provinciale varie selon le nombre d'habitants peuplant le territoire. La réelle différenciation apparaît alors au niveau du corps électoral. Seuls les citoyens de la

⁴⁰ PITOISSET A., *Les trois provinces de la Nouvelle-Calédonie*, Maison de la Nouvelle-Calédonie, 2011, p.6.

⁴¹ Conseil constitutionnel, 15 mars 1999, n°99-409 DC et 99-410 DC, *Loi relative à la Nouvelle-Calédonie et Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*.

⁴² Conseil constitutionnel, 29 juillet 2004, n° 2004-500 DC, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*.

⁴³ Article 3 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

⁴⁴ Conseil constitutionnel, 25 avril 2014, n°2014-392 QPC, *Province Sud de la Nouvelle-Calédonie*.

Nouvelle-Calédonie peuvent voter et être éligibles à ces élections, les personnes de nationalité française qui remplissent les conditions fixées à l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999. En citant l'Accord de Nouméa, « *le corps électoral aux assemblées des provinces et au Congrès sera restreint : il sera réservé aux électeurs qui remplissaient les conditions pour voter au scrutin de 1998⁴⁵, à ceux qui, inscrits au tableau annexe, rempliront une condition de domicile de dix ans à la date de l'élection, ainsi qu'aux électeurs atteignant l'âge de la majorité pour la première fois après 1998 et qui, soit justifieront de dix ans de domicile en 1998, soit auront eu un parent remplissant les conditions pour être électeur au scrutin de la fin de 1998, soit, ayant eu un parent inscrit sur un tableau annexe justifieront d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection⁴⁶ ».*

Les accords de Matignon, puis l'Accord de Nouméa, ont confié à ces provinces des attributions notables. Elles disposent ainsi de la compétence de droit commun ; l'article 20 de la loi organique du 19 mars 1999 prévoyant que chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État ou à la Nouvelle-Calédonie ou aux communes. Les provinces exercent ainsi des compétences de premier ordre pour la Nouvelle-Calédonie, que ce soit - par exemple - en matière d'enseignement public primaire, d'environnement, ou encore d'action sociale (aide médicale gratuite, aides sociales à l'enfance, centres médicosociaux).

A côté d'une décentralisation administrative poussée et d'une différenciation dans l'organisation territoriale, le caractère *sui generis* de ces deux collectivités locales s'apprécie principalement au regard de l'autonomie politique y étant consacrée.

B) La consécration d'une autonomie politique

Que ce soit au regard de la composante législative des compétences transférées aux autorités féringiennes et néo-calédoniennes (1), qu'à la forme politique des institutions de ces dernières (2), la remise en cause du caractère étatique unitaire prend ici une toute autre tournure : c'est, non seulement la dissemblance des compétences transférées, mais aussi l'éloignement institutionnel de ces collectivités par rapport aux autres démembrements locaux de droit commun qui se creuse. Ainsi, le caractère bigarré des Etats français et danois se forme plus nettement.

1) Une décentralisation législative

C'est ainsi au regard du pouvoir législatif dont sont titulaires les autorités locales sujettes de l'étude que leur différenciation institutionnelle se remarque. Bien qu'il est à noter qu'une forme politique d'institutions locales n'est pas propre aux deux collectivités étudiées (le Groenland possède de pareilles institutions au sein du Royaume du Danemark, tout comme la Polynésie française qui dispose aussi d'institutions de forme politique), elles se placent *a contrario* des collectivités françaises et danoises de droit commun ne possédant pas de pouvoir normatif d'ordre législatif (a), les Iles Féroé et la Nouvelle-Calédonie font, de droit, la loi dans les matières relevant de leurs compétences (b).

a. L'impossibilité pour les collectivités françaises et danoises de faire la loi

Sur la question du pouvoir législatif local, les Etats français et danois ont une réponse bien similaire : les collectivités locales – collectivités territoriales françaises, *kommuner* et *regioner* danoises⁴⁷ - ne disposent pas d'un pouvoir normatif autonome, *a fortiori* initial. Il s'agit ici d'apprécier

⁴⁵ La consultation du 8 novembre 1998 sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

⁴⁶ Point 2.2.1 de l'Accord de Nouméa.

⁴⁷ Sénat, Etude de législation comparée n°286, « Le pouvoir normatif des collectivités territoriales dans les Etats unitaires », *Recueil des notes de synthèse de juillet à octobre 2018*, décembre 2018, p.42.

un pouvoir qui s'exercerait directement en application de la Constitution en étant l'égal de celui du Parlement. Dans les deux Etats le principe de libre administration doit s'exercer dans le respect des attributions du législateur ; les collectivités doivent agir dans les limites de la loi applicable, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas s'exercer à la place du Législateur. En effet, dans les deux Etats, en reprenant ici les notes du Professeur Estelle Brosset de l'Université d'Aix-Marseille⁴⁸, la question de l'exercice par les collectivités locales du pouvoir législatif, c'est-à-dire du pouvoir de faire la loi, est rapidement désamorcée en soulignant que, dans un État unitaire, le pouvoir législatif ne peut être divisé.

En France, en complément de l'indivisibilité de la République consacrée à l'article premier de la Constitution, son article 3 vient énoncer l'unicité de la souveraineté appartenant au peuple dans son ensemble et non à une section de celui-ci. Ici est alors repris l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 aux termes duquel « *le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément* ». Sauf exceptions expressément prévues par le texte constitutionnel, la délégation du pouvoir législatif est donc interdite. La décentralisation ne peut ainsi aller jusqu'à remettre en cause l'indivisibilité de la République⁴⁹. Le refus du Conseil constitutionnel d'attribuer des compétences d'ordre législatif aux collectivités territoriales est alors récurrent ; dans sa décision n° 91-290 du 9 mai 1991⁵⁰, le Conseil constitutionnel avait admis la conformité à la Constitution des compétences reconnues à l'assemblée et au Conseil exécutif de Corse, à condition qu'ils ne se voyaient pas « *attribuer des compétences ressortissant au domaine de la loi* ». En vidant de son sens, de par les réserves d'interprétation qu'il a émises, les dispositions prévoyant une participation à l'activité législative de la Corse (consultation des autorités corses sur tout projet les concernant et force de proposition de loi de l'Assemblée de Corse sur des questions qui intéressaient ses compétences), il ne fait pas de doute que « *la collectivité territoriale ne peut se voir dotée de compétences que la Constitution réserve au Parlement*⁵¹ ». En matière de compétences normatives, celles locales sont, en plus d'être uniquement réglementaires, résiduelles et subsidiaires.

Les liens entre pouvoir législatif et collectivités locales, que ce soit en France ou au Danemark, seraient ainsi univoques : le pouvoir législatif déterminerait le statut des collectivités locales mais en aucun cas, ces dernières n'exerceraient un quelconque pouvoir législatif, excepté, par exemple pour le cas français, à titre expérimental et limité (mais sur ce point aussi, la valeur juridique de ces actes locaux pris dans le domaine de la loi est réglementaire). Cependant, les prérogatives législatives octroyées aux Iles Féroé et à la Nouvelle-Calédonie, quel que soit la qualification donnée, viennent alors se poser tel une nouvelle preuve du « *basculement du centre de gravité en matière de libre administration et, du même coup, à une transformation de la forme de l'État français qui ne serait plus décentralisé mais « fédéral » ou tout au moins « autonome » ou « a-centralisé* »⁵² ». Un basculement déjà entamé, pour la France, par la révision constitutionnelle de 2003 que le statut *gui generis* de la Nouvelle-Calédonie ne fait, dans ce sens, qu'accentuer⁵³.

⁴⁸ BROSSET E., « L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République », *Revue française de droit constitutionnel*, n°60, 2004, p. 695.

⁴⁹ CHRISTNACHT A., « Droit des outre-mer : définitions, principes, orientations », *Jurisclasseur administratif*, fascicule 130-10, LenixNexis, 2018, p.35.

⁵⁰ Conseil constitutionnel, 9 mai 1991, n°91-290 DC, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*.

⁵¹ BROSSET E., « L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République », *op.cit.*, p.698.

⁵² *Ibid.*, p.700.

⁵³ V. sur ce sujet BROSSET E., « L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République », *op.cit.*

b. Le partage opéré du pouvoir législatif : le cas des Løgtingslógir et des Lois du pays

En effet, l'objectif principal de l'adoption par le Parlement danois de la loi sur l'autonomie des Iles Féroé en 1948, était de transférer des compétences et donc des responsabilités, jusqu'alors incombant aux autorités danoises, aux autorités féringiennes. En conséquence de cette volonté, le fonctionnement du *Løgting* subit un changement radical⁵⁴ : tandis qu'il s'agissait jusqu'alors d'un organe consultatif, il devient un corps législatif indépendant du *Folketing* danois, doté d'un pouvoir législatif exclusif sur les questions relevant de la compétence des Iles Féroé et transférées au profit de ces dernières depuis la mise en place du statut d'autonomie.

C'est ainsi que l'article 4 de la loi sur l'autonomie vient expressément disposer que le gouvernement local a un pouvoir administratif et législatif⁵⁵ en ce qui concerne les « affaires spéciales », relevant de sa compétence. Comme le note le Professeur Jørgen Albæk Jensen de l'Université d'Aarhus au Danemark, ce pouvoir, détenu par les autorités de la Communauté autonome sur les domaines lui ayant été confiés, distingue en particulier le régime de l'autonomie des Iles Féroé des autres formes de gouvernement local au Danemark. Il est non seulement exclusif mais autonome : les décisions du *Løgting* sur les questions relevant de sa compétence ont les mêmes effets juridiques que n'importe quelles lois danoises⁵⁶ qui régissent le droit commun et les « affaires communes ». Ces dernières n'ont cependant pas de légitimité ni de fondements juridiques à intervenir sur les « affaires spéciales »⁵⁷.

Les actes passés par le *Løgting* sont alors nommés « *Løgtingslógir* » - signifiant littéralement « lois du *Løgting* » - et possèdent une pleine force législative. Ces lois sont, en outre, publiées sur une publication officielle autre que le Journal officiel danois – le *Lovtidende* – et diffusées sur un portail juridique autre que le *Retsinformation* national : les lois féringiennes paraissent, ce qui conditionnent leur entrée en vigueur⁵⁸, au *Kunngerðarblaðið* et peuvent être consultées sur le *Lógasavnið*.

Un autre trait caractéristique entourant le pouvoir législatif féringien et argument en faveur de l'exorbitance du statut et de la position constitutionnelle dont bénéficie la Communauté autonome, est l'absence d'un contrôle de légalité opéré par le Haut-commissaire, représentant de l'Etat central danois sur l'archipel⁵⁹, *a contrario* de celui représentant l'Etat français à Nouméa.

Le contrôle de légalité des actes passés par les municipalités envers le droit féringien est opéré par le Ministre féringien en charge des affaires municipales, tandis que le contrôle relatif à la situation financière et budgétaire de chaque municipalité est réalisé par le Ministre en charge des finances dans une procédure comparable au droit français en matière de transfert de documents comptables et budgétaires une fois leur adoption entérinée⁶⁰ - tout proportion gardée du fait que, ici, le gouvernement opère un contrôle direct et non son administration déconcentrée comme en France. Ce caractère direct s'explique par l'absence de représentant du gouvernement féringien au sein des municipalités, ou même au sein des *sýsla* ; ainsi, au lieu de faire opérer ce contrôle par un représentant du gouvernement, il est opéré par le gouvernement lui-même. En cas de doute sur la compétence locale à l'égard des autorités

⁵⁴ ALBÆK JENSEN J., « The position of Greenland and the Faroe Islands within the Danish Realm », *op.cit.*, p.173.

⁵⁵ Article 4 de la loi danoise n°137 du 23 mars 1948 sur l'autonomie des Iles Féroé : « *For de Omraader, der henhører under Hjemmestyret, har dette den lovgivende og administrative Myndighed. De af Lagtinget vedtagne og af Landsstyrets Formand stadfæstede Love benævnes Løgtingslove* ».

⁵⁶ ALBÆK JENSEN J., « The position of Greenland and the Faroe Islands within the Danish Realm », *op.cit.*, p.177.

⁵⁷ SØLVARÁ H.A., « Direct Democracy in the Faroe Islands. A comparative study of referendums in a Faroese context. / Beinleiðis fólkaráði í Føroyum. Ein samanberandi rannsókn av fólkáttkvøðum í einum føroyskum høpi », *Fróðskaparrit - Faroese Scientific Journal*, Vol.63, 2017, p.54.

⁵⁸ Rapport 2019, Haut-Commissariat du Danemark aux Iles Féroé, *op.cit.*, p.14.

⁵⁹ LARSEN Bárður, joint par courriel pour entretien, 24 février 2020 (l'échange au complet est reproduit en annexe).

⁶⁰ Rapport 2019, Haut-Commissariat du Danemark aux Iles Féroé, *op.cit.*, p.36.

de l'État, le litige est envoyé à une commission composée de deux membres nommés par le gouvernement danois, deux par le gouvernement féringien et trois membres de la Cour suprême nommés par son président, dont l'un est nommé président. En cas d'accord entre les quatre membres nommés par le gouvernement de l'Etat et le gouvernement local, la question sera considérée comme définitivement tranchée. Sinon, l'affaire sera tranchée par trois juges de la Cour suprême. Comme le confirme le Professeur Bárður Larsen de l'Université des Iles Féroé, cette procédure n'a jamais été utilisée⁶¹.

L'influence de la culture juridique danoise est présente, mais adaptée aux spécificités géographiques de l'archipel ; en effet, au Danemark continental, le contrôle de légalité des actes passés par les *regioner* et les *kommuner* est assuré par l'administration d'État, en l'occurrence le Ministre des affaires économiques, sociales et de l'intérieur au-travers de cinq bureaux « déconcentrés ». Le Ministère, que ce soit aux Iles Féroé ou au Danemark, ne contrôle alors pas l'opportunité des actes passés, mais se borne à un contrôle de conformité à la loi.

Le Haut-commissaire (*Rigsombudsmanden*) ne procède donc pas à une telle mission de contrôle. Institution relevant du cabinet du Premier ministre danois, il est le représentant du Royaume du Danemark dans les Iles Féroé et constitue à ce titre le lien entre le gouvernement local et les autorités centrales. Il met en œuvre la loi danoise aux Iles Féroé dans les questions attribuées au Pouvoir central, il soumet des rapports périodiques thématiques, organise les élections du *Folketing* dans l'unique circonscription nationale que constituent les Iles Féroé⁶² ainsi que tous referendum décidés par l'Etat central, planifie et organise les visites sur l'archipel de la famille royale, du *Folketing*, du gouvernement danois et de tous autres institutions ou administrations nationales danoises et traite des demandes de naturalisation ou de citoyenneté⁶³. Le Haut-Commissaire n'est cependant pas entièrement étranger à la procédure législative ; il possède en effet une place de droit au *Løgting* par laquelle il participe aux débats et négociations en matière « d'affaires communes » sans toutefois jouir en cela d'un droit de vote.

L'autonomie de la Communauté autonome dans les matières relevant de sa compétence est ainsi paroxysmale ; non seulement le champ de ses compétences est singulièrement large mais elle use en ces dernières d'un pouvoir législatif égal à celui que dispose le législateur danois, en sus non contrôlé dans sa conformité au *corpus* législatif danois à propos des Iles Féroé. Bien que cette question puisse être désamorcée par la grande largesse de contenu des dispositions prises par les différentes lois d'organisation et de transfert de compétences aux Iles Féroé (très peu de précisions sont apportées), l'aspect symbolique de l'absence d'une quelconque présence étatique centrale est particulièrement fort.

La différenciation territoriale et institutionnelle dont bénéficie la Nouvelle-Calédonie est évidemment caractérisée par l'existence des lois du pays adoptées par le *Congrès de Nouvelle-Calédonie*, mais également par le principe de spécialité législative qui s'y s'applique en vertu de l'article 6-2 de la loi organique du 19 mars 1999. Cela signifie que dans les domaines de compétence de l'État, les lois et règlements ne sont applicables que sur mention expresse – l'exigence d'une promulgation locale ayant été progressivement supprimée⁶⁴ – à l'exception des textes relatifs à l'organisation de la collectivité ou du territoire et des « lois de souveraineté ». Des textes législatifs ou réglementaires spécifiques pour la collectivité peuvent aussi intervenir en exception au caractère général et uniforme de la loi. En effet, le fait d'accorder un véritable pouvoir législatif à la Nouvelle-Calédonie va bien au-delà du principe de spécialité législative, déjà exorbitant du droit commun et a nécessité une modification de la Constitution tant il est en contradiction avec les notions d'unité du pouvoir normatif

⁶¹ LARSEN Bárður, joint par courriel pour entretien, 24 février 2020, *op.cit.*

⁶² Les Iles Féroé constituent une même circonscription électorale pour les élections des députés danois au *Folketing*. Deux députés y sont élus par les féringiens depuis 1851.

⁶³ Rapport 2019, Haut-Commissariat du Danemark aux Iles Féroé, *op.cit.*, p.32.

⁶⁴ CHRISTNACHT A., « Droit des outre-mer : définitions, principes, orientations », *op.cit.*, p.20.

et d'indivisibilité de la souveraineté⁶⁵ : cette concession importante faite par la République concerne en effet la première marque de souveraineté pour reprendre le théoricien Jean Bodin⁶⁶.

Si le caractère singulier du régime de la Nouvelle-Calédonie consacré par le titre XIII de la Constitution est remarquable en ce qu'il permet aux organes locaux d'intervenir dans le domaine de la loi, le régime de ce pouvoir législatif que détiennent les autorités néo-calédoniennes est cependant moins facile à mettre en évidence qu'en ce qui concerne les Iles Féroé. En effet, en application de l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999 et lorsque les actes adoptés par le *Congrès de Nouvelle-Calédonie*, le sont dans les matières relevant de la compétence de l'archipel, ces derniers sont dénommés « lois du pays ». Le Conseil constitutionnel est compétent pour connaître des recours contre ces actes, en vertu de l'article 77 de la Constitution, « à la manière d'un juge fédéral » confie même Nicolas Clinchamps de l'Université Paris 13⁶⁷. Il examine non seulement si les dispositions des lois du pays sont conformes à la Constitution mais aussi si elles ne portent pas atteinte aux dispositions organiques relatives à la répartition des compétences en Nouvelle-Calédonie. Le Conseil constitutionnel contrôle les lois du pays au regard de la Constitution mais également par rapport à l'accord de Nouméa et des dispositions organiques prises pour son application. Les dispositions d'une loi du pays peuvent, en outre, faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité⁶⁸.

Adoptées par le *Congrès de la Nouvelle-Calédonie* et ne pouvant être contrôlées que par le seul Conseil constitutionnel, poussant ainsi l'assimilation des lois du pays aux lois nationales, les lois du pays constituent ainsi une atteinte à l'unité du pouvoir normatif, car il y a bien un pouvoir législatif propre⁶⁹.

Les actes juridiques que constituent ces dernières ne semblent pas être de purs actes réglementaires puisque, outre leur dénomination, la compétence du Conseil constitutionnel est prévue par la Constitution y compris dans le cadre des questions prioritaires de constitutionnalité⁷⁰. Le Conseil constitutionnel – qui a déjà été saisi à plusieurs reprises⁷¹ – les a considérées comme des dispositions législatives⁷². Néanmoins, ces lois du pays ne sont pas non plus des actes législatifs classiques dans la mesure où elles sont soumises à de fortes contraintes de la part de l'Etat : elles doivent en effet être soumises pour avis préalable du Conseil d'Etat (un avis qui ne lie pas la compétence du Congrès, ce dernier pouvant, après cette consultation, adopter des amendements sans entacher la procédure d'irrégularité⁷³), à l'obligation d'une nouvelle délibération possible sur demande du Haut-commissaire de la République, elles peuvent faire l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel par ce dernier, et doivent également être promulguées par ce dernier, avec le contreseing du président du gouvernement.

Le législateur organique clos le débat : en son article 107, la loi organique du 19 mars 1999 vient expressément disposer que les lois du pays ont force de loi dans les domaines énumérés à l'article 99. Une entorse au principe d'indivisibilité au champs géographique et matériel, certes réduit à la seule

⁶⁵ ADRIAN Jeanne, *La Nouvelle-Calédonie à l'épreuve du partage de souveraineté*, in LABORATOIRE DE RECHERCHE JURIDIQUE ET ECONOMIQUE, *L'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, Nouméa, Presses universitaires de la Nouvelle-Calédonie, 2017, p.174.

⁶⁶ BODIN J., *Les six livres de la République*, 1576.

⁶⁷ CLINCHAMPS N., « Le Conseil constitutionnel face à l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie », dans *La Constitution et l'outre-mer*, Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel, n°35, 2012, p.62.

⁶⁸ Conseil constitutionnel, 3 décembre 2009, n°2009-595 DC, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*.

⁶⁹ VERPEAUX M., « L'unité et la diversité dans la République », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 42, 2014, p. 14.

⁷⁰ JUSSIAUME A., « Droit constitutionnel local », *op.cit.*, p.40.

⁷¹ Pour le détail v. JUSSIAUME A., « Droit constitutionnel local », *op.cit.*, p.41.

⁷² Conseil constitutionnel, 3 décembre 2009, n°2009-595 DC, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*.

⁷³ Conseil constitutionnel, 27 février 2015, n°2014-5 LP, *Loi du pays portant création de centimes additionnels sur la taxe sur les jeux, spectacles et divertissements au profit des provinces*.

Nouvelle-Calédonie – les lois du pays de la Polynésie française demeurent, quant à elles, des actes administratifs⁷⁴ - mais constituant belle et bien, comme l'énonce Tatiana Gründler de l'Université Paris-Nanterre, une atteinte à l'indivisibilité de la souveraineté⁷⁵.

Le contrôle de légalité des lois du pays est confié au Haut-commissaire de la République : en effet, en application de l'article 204 de la loi organique, les actes du *Congrès*, du *Sénat coutumier*, du *Gouvernement*, de l'assemblée de province, sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication au *Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie* ou à leur notification aux intéressés, ainsi qu'à leur transmission au Haut-commissaire ou à son représentant dans la province. Ainsi, si l'absence d'un contrôle de légalité sur les lois votées par le Parlement féringien est un signe probant de l'exorbitance de leur position constitutionnelle et de l'autonomie qui y est conséquemment attachée, l'existence, *a contrario*, d'un tel contrôle en Nouvelle-Calédonie se place comme un signe d'une présence et d'une influence française plus forte en Nouvelle-Calédonie que ce qu'est la présence danoise aux Iles Féroé.

2) *Un transfert du pouvoir politique au profit d'un gouvernement local*

C'est alors logiquement que ce transfert du pouvoir législatif sur les questions relevant des compétences des Iles Féroé et de la Nouvelle-Calédonie s'accompagne d'une dimension politique des institutions locales. Ces deux caractéristiques – la possibilité de faire la loi, aux mains d'entités politiques - font alors naître ce que l'Accord de Nouméa nomme, bien que la notion puisse être étendue à la situation des Iles Féroé au sein du Royaume du Danemark, une « *souveraineté partagée*⁷⁶ » entre ces deux collectivités locales *sui generis* et leur Etat central. Une organisation bien dissemblable de celle des autres collectivités de droit commun, limitées à une décentralisation administrative et avec lesquelles aucune comparaison n'est possible⁷⁷.

La forme politique des institutions féringiennes est à trouver dans la loi danoise n°103 du 26 juillet 1994 relative au gouvernement des Iles Féroé⁷⁸ qui, à la fois, organise et rappelle la répartition institutionnelle dans une forme tout à fait classique d'un régime parlementaire sur laquelle il n'y a d'intérêt de revenir plus longuement.

L'organisation des *regioner* danoises - échelon local auquel auraient pu être assimilées les Iles Féroé - est somme toute assez classique rejoignant sur ce point l'organisation des régions ou départements français ; un conseil régional délibérant dans le cadre de ses compétences, à la tête duquel se place un président (*formand*) élu par ses membres. La seule différence notable restant, encore ici, l'existence de comités⁷⁹. La forme des institutions peut être comparée (une assemblée délibérante et un président d'assemblée) mais, par la dimension politique en étant attachée, le fond en est drastiquement distinct et le caractère exorbitant de la position de l'archipel au sein du Royaume se démarque. Ainsi, le pouvoir législatif est partagé entre le *Løgting* - Parlement monocaméral construit sur les bases des *Thing* des sociétés d'Europe du Nord au sein desquelles les hommes libres d'une communauté se réunissaient afin de légiférer, d'élire des chefs de clans ou de juger en fonction des lois en vigueur – et le Premier ministre (*Løgmaður*). Le gouvernement (*Landsstýri*), composé du Premier ministre et d'au moins deux

⁷⁴ Conseil constitutionnel, 12 février 2004, n°2004-490 DC, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*.

⁷⁵ GRÜNDLER T., « La République française, une et indivisible ? », *Revue du Droit Public*, LGDJ, 2007, p.457.

⁷⁶ Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998.

⁷⁷ CLINCHAMPS N., « Le Conseil constitutionnel face à l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*, p.62.

⁷⁸ *Lov om Færøernes styrelse nr. 103 af 26/07/1994* connue en anglais sous le nom de « *Parliamentary Act* »).

⁷⁹ GUIGUE A., « L'autonomie locale au Danemark », *op.cit.*, p.16.

ministres⁸⁰, détient le pouvoir exécutif. Le pouvoir judiciaire, comme indiqué en amont et bien que possiblement transférable⁸¹, appartient au système judiciaire danois.

L'organisation actuelle des institutions néo-calédoniennes et l'équilibre des pouvoirs qui en découle, sont nés de deux actes fondateurs : les accords de Matignon, signés en 1988, et l'Accord de Nouméa, en 1998. Si l'appellation institutionnelle des Iles Féroé ne fait pas débat au Danemark - une « *Communauté autonome* » (*selvstyrende Folkesamfund*), ainsi différenciée des *regioner* et *kommuner* danoises, étant expressément désignée par la loi de 1948 sur l'autonomie - celle de la Nouvelle-Calédonie est plus hésitante. Les collectivités d'outre-mer sont partagées en deux catégories : les « départements et régions d'outre-mer » régis par l'article 73 de la Constitution et les autres collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution. Cette énumération ne comprend alors pas la Nouvelle-Calédonie. En visant « les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie » ou en évoquant des ordonnances susceptibles d'intervenir « dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie », les articles 13 et 74-1, de la Constitution montrent clairement que la Nouvelle-Calédonie n'est donc pas une COM⁸². Le Conseil d'État a ainsi affirmé que la Nouvelle-Calédonie n'est pas régie par le titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales de la République mais par son titre XIII qui lui est spécifiquement consacré⁸³, marque du caractère exceptionnel de sa position⁸⁴.

Il est alors possible d'estimer que la Nouvelle-Calédonie est bien une collectivité territoriale, même si elle n'est pas une collectivité territoriale du titre XII de la Constitution⁸⁵ ; si elle est régie par le titre XIII, elle est néanmoins visée au titre XII, puisqu'elle est mentionnée à l'article 72-3. La jurisprudence du Conseil constitutionnel rend compte de ces hésitations. Des décisions du Conseil constitutionnel semblent en prendre le parti du rattachement de la Nouvelle-Calédonie aux collectivités territoriales ; en 2009 par exemple⁸⁶, le Conseil constitutionnel s'attache à préciser, à propos des dispositions concernant la Nouvelle-Calédonie, que le projet de loi organique a été « *déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat* »⁸⁷, marque des collectivités territoriales. Tandis que d'autres décisions rendues laissent penser que le Conseil constitutionnel se range du côté d'une spécificité plaçant la Nouvelle-Calédonie hors de la sphère des collectivités territoriale ; dans une décision de 2003, par le renvoi de l'article 72-3, alinéa 3 C au titre XIII de la Constitution, il considère que « *la loi organique [relative au référendum local], prise sur le fondement de l'article 72-1 de la Constitution, s'applique à toutes les collectivités territoriales régies par le titre XII de la Constitution*⁸⁸ ». Cela signifierait alors que la Nouvelle-Calédonie en serait exclue.

C'est alors par l'existence d'un titre spécifique à la Nouvelle-Calédonie, s'érigeant comme le symbole de son autonomie, que cette dernière peut être qualifiée de *sui generis*. Cette appellation se justifie par cette autonomie qui, en Nouvelle-Calédonie, est de nature politique.

Le *Gouvernement* pluraliste néo-calédonien est une forme de gouvernance spécifique constitué à la représentation proportionnelle des groupes politiques élus au *Congrès de Nouvelle-Calédonie*. De par le

⁸⁰ Article 27 de la loi danoise n°103 du 26 juillet 1994 sur le gouvernement des Iles Féroé.

⁸¹ V. *Supra*, loi danoise n°578 du 24 juin 2005 relative à la prise en charges des affaires et des domaines d'activité par les autorités des Iles Féroé (*Lov om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder nr 578 af 24/06/2005*).

⁸² CHRISTNACHT A., « Droit des outre-mer : définitions, principes, orientations », *op.cit.*, p.9.

⁸³ Conseil d'Etat, 13 décembre 2006, req. n°279923, *Genelle*.

⁸⁴ FABERON J-Y., « Nouvelle-Calédonie et Polynésie française : des autonomies différentes », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 68, 2006, p. 692.

⁸⁵ V. en ce sens MAGNON X., « Le droit constitutionnel des collectivités « territoriales » d'exception : la Nouvelle-Calédonie et Mayotte devant le Conseil constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 81, 2010, p. 130-132.

⁸⁶ Conseil constitutionnel, 30 juillet 2009, n° 2009-587 DC, *Loi organique relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte*.

⁸⁷ CLINCHAMPS N., « Le Conseil constitutionnel face à l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*, p.65.

⁸⁸ Conseil constitutionnel, 30 juillet 2003, n° 2003-482 DC, *Loi organique relative au référendum local*.

pluralisme et la collégialité de sa composition, somme toute héritée - comme le rappelle⁸⁹ le Professeur Jean-Yves Faberon de l'Université de Montpellier – des palabres océaniens (il est alors fait mention de « *palabre kanak*⁹⁰ »), le gouvernement privilégie dans son fonctionnement la recherche d'un consensus, à défaut duquel s'applique la démocratie majoritaire. En cas de crise, la minorité ne peut pas s'imposer à la majorité et en cas de faute, l'État arbitre. Le gouvernement est élu par le *Congrès* et reste en fonction jusqu'à l'expiration du mandat de ce dernier, sauf si celui-ci met en cause sa responsabilité ou s'il est démissionnaire. Avant d'élire le gouvernement, le *Congrès* fixe le nombre de ses membres, compris entre cinq et onze. Les membres du gouvernement élisent, au scrutin secret et à la majorité, leur président et leur vice-président. Le *Congrès*, assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, est formé par la réunion d'une partie des élus des trois assemblées provinciales. Il partage l'initiative des textes avec le *Gouvernement* qu'il élit et contrôle.

Les accords de Matignon ont, en outre, créé un conseil consultatif coutumier, devenu le *Sénat coutumier* avec l'accord de Nouméa. Il est composé de 16 membres issus des huit aires coutumières de la Nouvelle-Calédonie, désignés par les conseils coutumiers des aires selon les usages reconnus par la coutume. Le Sénat coutumier émet des avis consultatifs sur les projets et propositions de loi du pays relatifs aux signes identitaires de la Nouvelle-Calédonie, au statut civil coutumier, au régime des terres coutumières, au régime des palabres coutumiers, aux limites des aires coutumières ainsi qu'aux modalités d'élection du *Sénat coutumier* et des conseils coutumiers. Il est obligatoirement consulté sur les projets ou propositions de délibérations intéressant l'identité kanak et peut l'être à propos de tout autre projet de loi ou proposition de délibération⁹¹.

La manifestation d'une telle autonomie - administrative et législative, de gestion et de décision - octroyée aux collectivités féringienne et néo-calédonienne, fondamentalement *sui generis*, dans le sens qu'elle les caractérise exclusivement au sein de leur Etat central, agit profondément sur le caractère et la conception unitaire de ces derniers. Elle les remet ainsi en cause, ou du moins les relativise, par l'essence fédérale qu'elle fait dégager des positions constitutionnelles des deux collectivités locales.

⁸⁹ In PITOISSET A., *Les institutions de la Nouvelle-Calédonie*, Maison de la Nouvelle-Calédonie, 2011, p.25.

⁹⁰ MOKADDEM H., « Conflits et négociations en Océanie. Analyse d'un cas singulier : l'accord de Nouméa de 1998 », *Négociations*, n° 20, 2013, p. 140.

⁹¹ PITOISSET A., *Les institutions de la Nouvelle-Calédonie*, *op.cit.*, p.28.

II. L'essence fédérale du statut constitutionnel des Iles Féroé et de la Nouvelle Calédonie ou des conceptions relatives de l'Etat unitaire

La singularité des statuts constitutionnels caractérisant et régissant l'organisation et les compétences de ces deux collectivités locales participe alors activement à la remise en cause du caractère unitaire des Etats. « L'unité » ici présumée semble factice en pratique. Par la position exorbitante des deux entités locales sujettes de l'étude, attaquant l'unitarisme étatique central, les questionnements autour d'un éventuel partage de souveraineté au sein des Etats français et danois, donne ainsi l'impression de la nécessité de redéfinir les paysages institutionnels nationaux (**B**). Une impression amplifiée par les rapports qu'entretiennent ces statuts aux constitutions française et danoise ; non pas forcée, la conformité des statuts locaux se trouve cependant validée par quelques arrangements (**A**).

A) Une position constitutionnelle au-delà du droit commun à la conformité arrangée

En effet : si le statut des Iles Féroé semble se conformer à la Constitution danoise par le biais de quelques largesses de la juridiction sommitale nationale (**I**), la conformité à la norme suprême française de la loi organique portant statut de la Nouvelle-Calédonie s'est juridiquement imposée par le haut (**2**).

1) La loi danoise sur l'autonomie des Iles Féroé somme toute conforme à la Constitution

L'article premier de la Constitution danoise ne vient pas garantir que l'état du droit devait être le même dans tous le Royaume ; pour reprendre l'analyse du Professeur Jørgen Albæk Jensen⁹², son propos est seulement d'établir que la Constitution, en elle-même - incluant le principe d'autorité de la loi, les droits et les libertés publics - est applicable sur l'ensemble du Royaume (ce qu'elle ne faisait pas dans les versions antérieures de la Constitution, de 1849 et 1866). Par syllogisme et en couplant cet article à l'article 82 de la Constitution venant garantir l'existence d'autorités locales régies par la loi, cela n'empêche alors pas que certaines compétences transférées à certaines autorités locales puissent se différencier de celles transférées à d'autres autorités locales. Ainsi, au regard de la position différente des Iles Féroé, mais aussi de celle du Groenland, par rapport aux autres collectivités locales danoises, il semble tout à fait justifié que - dans une optique classique voulant qu'à situation différente, le droit peut également l'être - les compétences leur étant transférées et que l'organisation dont elles sont dotées, soient plus ambitieuses qu'en ce qui concerne les collectivités locales danoises de droit commun.

Même si l'article premier n'empêche pas, en soi, un transfert poussé de compétences au profit d'autorités locales, certaines conditions doivent être respectées afin de ne pas tomber dans l'inconstitutionnalité⁹³. En premier lieu, l'objet du transfert de compétence doit être limité et précisé – ce qui prohibe des transferts de compétences trop larges ou imprécis – et, en second lieu, le transfert ne doit pas être définitif – le législateur danois pouvant revenir dessus.

En ce qui concerne la limitation et la précision de l'objet du transfert et comme le mentionne le Professeur Albæk Jensen, la tradition constitutionnelle danoise, en pratique, consiste à accepter d'assez larges et vagues description dans le contenu des compétences transférées. Ainsi, comme les domaines de compétences successivement transférées aux Iles Féroé par les différentes lois danoises en matière

⁹² ALBÆK JENSEN J., « The position of Greenland and the Faroe Islands within the Danish Realm », *op.cit.*, p.175.

⁹³ *Ibid.*

sont expressément énumérés au sein de ces dernières - bien que par des catégories relativement larges – et en considérant la situation spéciale de l’archipel, mentionnée en préambule de la loi sur l’autonomie de 1948⁹⁴, il semblerait qu’il n’y ait aucun problème de conformité constitutionnelle en ce qui concerne les différents transferts de compétences perpétrés par les autorités danoises depuis 1948.

La question de la révocabilité du transfert est plus sensible. Tandis qu’elle ne pose alors pas de problème de droit, ce que le législateur fait, ce dernier peut unilatéralement le défaire, y compris au Danemark, elle pose de sérieux problèmes politiques ; ce serait bien sûr un résultat inacceptable du point de vue des autorités locales et du peuple féringien expressément consacré par l’article 1 de la loi sur l’autonomie de 1948, que ces dernières représentent. Cependant, la singularité de l’objet de ces dispositions successives – ces dernières visent à régler la position constitutionnelle de la Communauté autonome des Iles Féroé - oblige à lire cette tradition législative sous un autre angle. De plus, il découle du préambule de la loi sur l’autonomie que de tels transferts de compétences sont le résultat de diverses négociations entre les autorités centrales danoise et locales féringiennes, conférant un caractère quasi-contractuel à la procédure utilisée pour ces transferts⁹⁵. La majeure partie de la doctrine constitutionnaliste danoise s’accorde à considérer qu’une telle modification négative du statut et *a fortiori*, sa révocation, serait conditionnée au consentement des électeurs locaux.

La dernier problème potentiel pose sur le transfert d’un pouvoir fiscal. L’article 43 de la Constitution danoise dispose, en partie, que « *aucun impôt ne peut être établi, modifié ou supprimé que par une loi* ». La Cour suprême vient préciser en indiquant dans plusieurs décisions qu’une telle disposition signifie à la fois que la loi doit autoriser l’imposition et que le montant dû doit apparaître directement dans la loi, ne pouvant donc être laissé à discrétion d’une autre autorité administrative. Le pouvoir fiscal confié aux autorités féringiennes n’aurait certainement pas pu être déléguée aux *regioner* ou *kommuner* danoises⁹⁶, cela souligne la nature particulière des dispositions relatives aux Iles Féroé par rapport aux autres formes de gouvernement local. Bien que d’un point de vue très formel, comme confie l’auteur, la délégation du pouvoir fiscal pourrait être considérée comme une violation de l’article 43. Cette position semble être acceptée par le fait que la Constitution danoise date de 1953, tandis que la première loi sur l’autonomie des Iles Féroé date de 1948 ; comme indique le Professeur Albæk Jensen, « *si les « pères fondateurs » de la Constitution de 1953 avaient considéré ce transfert comme étant inconstitutionnel au regard des dispositions qu’ils comptaient consacrer, ils auraient certainement inclus un article dans la Constitution permettant explicitement une telle possibilité* ». Si l’article 43 existe en ces termes, il tolère l’état du droit danois envers les Iles Féroé.

La Cour suprême danoise (*Højesteret*) semble ainsi libérer le législateur danois en acceptant une appréciation large de l’unité territoriale consacrée. Comme l’ont justement noté les Professeurs Inna Rakitskaya et Nikita Molshakov de l’Institut d’État des relations internationales de Moscou, « *en ce qui concerne sa constitution territoriale, le Danemark est un État unitaire, mais sa nature unitaire globale n’est pas un obstacle à l’établissement de territoires autonomes au sein de l’État*⁹⁷ ».

Or si un tel statut exorbitant, présenté jusqu’à présent dans cette étude, ne pose pas de problème de conformité au regard à la Constitution d’un Etat unitaire, outre la nécessité de quelques largesses de

⁹⁴ « *Nous Frederik IX par la grâce de Dieu, roi de Danemark, les Wends et Goths, duc de Slesvig, Holstein, Stormarn, Ditmarschen, Lauenburg et Oldenburg, faisons connaître par la présente à tous les hommes : en reconnaissance de la position spéciale occupée par les îles Féroé au sein du Royaume sur le plan national, historique et géographique, le Rigsdag a adopté la loi suivante sur la position constitutionnelle des îles Féroé au sein du Royaume, conformément à l’approbation de la Løgting, à laquelle NOUS avons donné NOTRE consentement* » .

⁹⁵ ALBÆK JENSEN J., « The position of Greenland and the Faroe Islands within the Danish Realm », *op.cit.*, p.177.

⁹⁶ *Ibid.*, p.176.

⁹⁷ RAKITSKAYA I., MOLSHAKOV N., « Democratization of Territorial Constitution: Current Trends and the Constitutional Experience of Denmark », *op.cit.* p.166.

la part des juges sommitaux quant à son appréciation, il est légitime de supputer que ce dernier ne l'est pas fondamentalement.

2) Le contournement constitutionnel de l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie

L'autonomie de la Nouvelle-Calédonie « s'impose juridiquement par le haut⁹⁸ ». L'accord de Nouméa, portant sur des dispositions manifestement contraires à la Constitution - préférence locale en matière d'emploi et la restriction du corps électoral dans le cadre des élections provinciales. Les risques de censure du Conseil constitutionnel ont donc été écartés en révisant, en amont, la Constitution.

S'applique alors ici le principe selon lequel « *le pouvoir constituant est souverain*⁹⁹ ». Cela signifie qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée ; pour le Conseil constitutionnel, rien ne s'oppose donc à ce que le pouvoir constituant introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans le cas qu'elles visent, dérogent à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle ; que cette dérogation peut être aussi bien expresse qu'implicite¹⁰⁰. La décision du 15 mars 1999 le confirme.

Ainsi, la prise en main de leur avenir par les néo-calédoniens s'impose à la France et le Conseil constitutionnel ne peut y faire obstacle. L'objectif de la manœuvre est politique : tout est fait pour se conformer à la volonté des néo-calédoniens, voire à celle des indépendantistes. C'est alors cette dernière qui s'impose à la France et non l'inverse. Comme Nicolas Clinchamps le remarque, le Conseil constitutionnel qui n'est qu'un « *aiguilleur* », selon l'expression du doyen Georges Vedel¹⁰¹, se trouve donc bien placé en position de spectateur de certains aspects de l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie.

A ce contournement constitutionnel s'ajoute un contournement procédural. En effet, les lois du pays font l'objet d'un contrôle de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel (point 2.1.3 de l'accord de Nouméa et article 77 alinéa premier de la Constitution). Un contrôle *a priori* par voie d'action inspiré du modèle national. Cependant, les obstacles à la saisine du Conseil constitutionnel sont multipliés, ce dernier se retrouvant mis à part, « spectateur » de cette autonomie¹⁰² ; d'abord, la procédure législative néo-calédonienne prévoit un contrôle préalable en imposant l'avis du Conseil d'État avant la délibération des projets de lois du pays et avant la première lecture des propositions de lois du pays au *Congrès*. Comme le remarque le Professeur Olivier Gohin de l'Université Panthéon-Assas, cet avis s'apparente au fond à un premier contrôle de constitutionnalité¹⁰³. Ensuite, ce contrôle n'est envisageable qu'après une seconde délibération du *Congrès* : ce n'est qu'à l'issue de celle-ci que le Conseil constitutionnel peut enfin être saisi par les mêmes autorités. Les contraintes liées à la définition des autorités de saisines accentuent d'autant plus un tel phénomène de contournement ; l'abstention du Haut-commissaire traduit une prudence au contrôle du juge tandis que la saisine, fixée à dix-huit de ses membres, d'un *Congrès* morcelé par la représentation proportionnelle apparaît trop restrictive à l'usage.

Une analyse comparable à celle menée à propos de la conformité constitutionnelle du statut des Iles Féroé peut être ici avancée ; si la Constitution d'un Etat unitaire doit être révisée afin de garantir la conformité d'un statut organisationnel et institutionnel *sui generis* et que, outre ce contournement constitutionnel, un tel éloignement du juge est établi, ce statut n'est pas d'essence à relever d'une telle

⁹⁸ CLINCHAMPS N., « Le Conseil constitutionnel face à l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*, p.68.

⁹⁹ Conseil constitutionnel, 2 septembre 1992, n° 92-312 DC, *Traité sur l'Union européenne*.

¹⁰⁰ CLINCHAMPS N., « Le Conseil constitutionnel face à l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*, p.69.

¹⁰¹ VEDEL G., « Le Conseil constitutionnel, gardien du droit positif et défenseur de la transcendance des droits de l'homme », *Pouvoirs*, PUF, n° 13, 1991, p. 211.

¹⁰² CLINCHAMPS N., « Le Conseil constitutionnel face à l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*, p.67.

¹⁰³ GOHIN O., « Note sous Cons. const., décision du 27 janvier 2000, n° 2000-1 LP, *Loi du pays en Nouvelle-Calédonie* », *AJDA*, Dalloz, 2000, p. 256.

forme d'unité et se place à l'extérieur de celle-ci. Cela est d'autant plus vrai en ce qui concerne la République française, habituée à brandir la Constitution comme limite à ne pas dépasser dans les discussions statutaires avec ses collectivités territoriales¹⁰⁴. C'est alors par cet aspect « extra-unitaire » que naissent les nations périphériques et fédérées à la République, formant la « *République extranationale* » de Thierry Michalon¹⁰⁵.

Lorsque la forme désamorce le fond, la question de la conformité d'une telle différenciation territoriale à la conception unitaire de l'Etat se pose alors, tout comme les conséquences *de facto* de la forme des Etats possédant en leur sein de tels statuts. L'Etat unitaire, comme caractérisé par l'unité et l'exclusivité du pouvoir législatif - n'excluant pas que des régimes législatifs particuliers s'appliquent à certaines parties du territoire mais à condition qu'ils demeurent de la compétence du pouvoir national et non d'un législateur régional¹⁰⁶ - est en effet, ici, dépassé : tandis qu'une telle condition serait remplie par le principe de spécialité législative s'appliquant en Nouvelle-Calédonie, elle est outrepassée par la consécration des lois du pays. Quant aux Iles Féroé, ces dernières se positionnent d'ores et déjà en contradiction, rien que de par les *Løgtingslógir* ; cela expliquant que feu le Professeur Ronald Watts, alors à l'Université Queen's, les appréciait explicitement comme étant un Etat fédéré¹⁰⁷.

B) La forme de l'Etat face à l'autonomie politique : des statuts constitutionnels appelant à une redéfinition des paysages institutionnels nationaux

La réponse à de tels questionnements appartient alors à la doctrine. En effet, nombreux sont les écrits ayant comme sujet cette thématique, autant en Scandinavie – où la position du Groenland vis-à-vis du Danemark et des Iles Åland par rapport à la Finlande, posent de pareilles questions constitutionnelles – qu'en France. Ainsi, tandis que la doctrine danophone, à l'étude des statuts particulièrement éloignés des Iles Féroé et du Groenland, avance légitimement la réalité d'un Etat unitaire suivant des principes fédéraux (1), la doctrine constitutionnaliste française pique l'Etat d'être une fédération qui s'ignore (2).

A la lecture de la définition du fédéralisme du Professeur Carl Joachim Friedrich des Universités d'Harvard et d'Heidelberg, « *il n'y a de fédéralisme que si une série de communautés politiques coexistent et interagissent entre elles comme des entités autonomes unies dans un ordre commun possédant son autonomie propre*¹⁰⁸ », le débat, à la lumière de l'effectivité des statuts féroé et néo-calédonien, demeure ouvert.

1) Le Danemark, l'illusion d'un Etat unitaire ?

Comme le fait remarquer le Professeur Uffe Østergaard, de l'Université d'Aarhus, mettant en évidence le caractère multinational de l'Etat danois, jusqu'à la perte de la partie norvégienne du royaume en 1814, le nom « Danemark » faisait référence à un État composite. En effet, le Roi danois en 1660 devint le souverain absolu des royaumes du Danemark et de la Norvège, des duchés et de Sleswig et Holstein. Une situation constitutionnelle alors complexe ; en tant que duc de Holstein, territoire faisant partie du Saint empire romain-germanique, le Roi danois était formellement subordonné à l'Empereur

¹⁰⁴ AL WARDI S., « Changer la politique : le concept de « pays associé » comme solution ? », *Journal de la Société des Océanistes*, n° 147, 2018, p.309.

¹⁰⁵ MICHALON T., « La République française, une fédération qui s'ignore », *Revue de droit public*, 1982, p. 663.

¹⁰⁶ MARCOU G., « Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, le Conseil constitutionnel et les collectivités territoriales, n°42, 2014, p. 64.

¹⁰⁷ WATTS R., *Comparing Federal Systems*, McGill – Queen's University Press, 1999, p.11.

¹⁰⁸ FRIEDRICH C.J., *Tendances du Fédéralisme en théorie et en pratique*, trad. fr. PHILIPPART A. et L., Institut belge de science politique, 1971, p. 19.

germain. En addition à ces quatre domaines principaux, l'État composite comprenait les trois territoires de l'Atlantique Nord (l'Islande, les Iles Féroé et le Groenland). Uffe Østergaard parle alors « *d'Etat multinational*¹⁰⁹ » depuis la séparation avec la Norvège et la création du Danemark actuel. Pour lui, ni la constitution de 1849, ni la version de 1953 ne sont parvenues à une bonne définition des relations entre les différentes parties du Royaume, elles rejettent et nient toute suggestion de fédération, n'entendant que l'Etat-nation unitaire actuel.

En référence à l'article premier de sa norme fondamentale (« *cette Constitution s'applique à toutes les parties du royaume danois* »), le Danemark constitue constitutionnellement une unité. Mais, curieusement, les statuts d'autonomie des deux entités transatlantiques danoises n'ont jamais permis une remise en cause officielle et constitutionnelle du caractère unitaire. Or, si la concordance entre l'unité réelle du Royaume du Danemark et la loi danoise sur l'autonomie des Iles Féroé de 1948 n'était déjà plus évidente lors de l'entrée en vigueur de cette dernière, elle l'est d'autant moins depuis l'instauration en 1979 de la loi sur l'autonomie du Groenland¹¹⁰ et, *a fortiori*, depuis que la loi danoise n°578 du 24 juin 2005, sus visée, dispose, en son préambule, de sa résultante d'un accord entre les gouvernements féroïen et danois « *en tant que partenaires égaux* ». A l'instar de la France, le Danemark possède une profonde tradition centralisatrice.

Si une telle tradition provient du groupe des Jacobins en France, elle provient, au Danemark, de l'héritage de la pensée de Orla Lehmann, homme d'Etat et figure du développement de la démocratie parlementaire dans le pays. Cette dernière intervint dans la première moitié du XIXe siècle, durant les débats de l'assemblée constituante, autour d'une éventuelle régionalisation ou fédéralisation de l'organisation institutionnelle nationale, en préparation de la Constitution de 1849. Parlant « *de sang commun, d'histoire commune, d'un seul peuple inséparable avec un caractère et des coutumes communs, une langue et une littérature communes, des souvenirs et des espoirs communs*¹¹¹ », la doctrine d'Orla Lehmann, ainsi figure de proue de la pensée centralisatrice danoise, est alors résumable par la devise du roi Christian V, *Un Dieu, un Roi, une Constitution*.

Cependant, le terme de « nation unitaire » n'est pas une caractérisation réaliste de la relation entre les parties du Royaume ; le caractère unitaire implique une identité partagée, or c'est exactement ce qui manque, que l'identité soit définie linguistiquement ou culturellement. Le Royaume comprend trois parties nationales, séparées par des différences fondamentales de langue, de culture et de traditions. Or, si une fédération se reconnaît institutionnellement à la coexistence d'une puissance fédérale, plus grande, et d'une puissance, fédérée, moindre et à l'autonomie plus importante que d'autres segments locaux au sein d'Etats unitaires, toutes deux liées par des accords constitutionnels asymétrique (l'Etat fédéral gardant toujours plus de prérogatives, notamment régaliennes), la situation féroïenne peut s'y apparenter de par l'asymétrie constitutionnelle *de facto* et *de jure* dont sont empreints ses statuts¹¹². Le premier fait référence aux aspects historiques, linguistiques, sociaux, culturels ou encore ethniques, tandis que le second, tenant aux rapports entre le centre et les entités territoriales, prévaut lorsqu'une région ou une province acquiert certains privilèges en étant traitée différemment en vertu de la loi ou de la Constitution. Cette dernière, également appelée « asymétrie verticale » amène alors plus particulièrement à s'interroger sur ses répercussions quant à l'organisation générale de l'État.

¹⁰⁹ ØSTERGAARD U., « The State of Denmark – Territory and Nation », *Comparare. European history review*, vol.2, 2002, p.200.

¹¹⁰ *Lov om Grønlands Hjemmestyre nr. 56 af 21/02/1979*.

¹¹¹ ØSTERGAARD U., « The State of Denmark – Territory and Nation », *op.cit.*, p.209.

¹¹² ACKREN Maria, SUNDBERG Jan, Unitary states following federal principles: Faroe Islands, Greenland, and Åland Islands compared, in EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH, Self-Determination in the Arctic - Regional Autonomy and Ethnic Tensions, ECPR general conference, Montréal, 2015.

Malgré le principe de l'unité du Royaume danois, différents auteurs considèrent le Danemark comme une fédération ou comme ayant une construction constitutionnelle spéciale et singulière. Pour Bogi Eliassen, du think tank futurologue danois *Instituttet for Fremtidsforskning*, le Danemark n'est pas un État unitaire « *mais une structure avec quelques éléments fédératifs de division de puissance* ». Ce dernier base son évaluation, à la fois, sur l'acquisition par les autorités locales – féringiennes et groenlandaises – d'un pouvoir législatif, sur l'incapacité du Danemark à s'acquitter de manière indépendante des obligations internationales dans le domaine relevant de la compétence des autorités nationales et sur l'adhésion divisée du Danemark à l'Union européenne ayant comme conséquence l'étendue partielle de la souveraineté de cette dernière (les Iles Féroé, tout comme le Groenland, avait alors décidé de ne pas intégrer l'espace européen commun)¹¹³.

Frederik Harhoff de l'Université de Copenhague considère que la loi danoise sur l'autonomie des Iles Féroé, couplée de celle sur l'autonomie du Groenland, fabrique « *l'illusion d'un Etat unitaire* ». Ce dernier va plus loin que la seule idée fédéraliste mais envisage l'existence effective d'un Commonwealth sur le modèle britannique : une communauté de trois composantes séparées et autonomes ayant chacune ses propres compétences au sommet de laquelle se place le Danemark continental disposant d'une compétence résiduelle¹¹⁴. Quelle que soit la solution privilégiée aux problèmes terminologiques et de classification du caractère de l'État danois, il n'en demeure pas moins que les féringiens, tout comme les groenlandais, ne sont pas des minorités au sein de l'Etat, mais constituent des nations et des peuples autonomes à part entière pour le Professeur Uffe Østergaard, avec leur propre potentiel étatique¹¹⁵.

Le transfert d'un pouvoir législatif exclusif sur les compétences transférées par le biais d'un quasi-contrat entre parties « *équivalentes*¹¹⁶ » - se détachant ainsi du cadre étatique central - confié à des institutions politiques élues au suffrage universel direct parmi un système partisan entièrement différent de celui danois, ne restant aux mains de l'Etat central que des compétences régaliennes résiduelles dont certaines sont proposées au transfert appellent, en effet, à envisager une redéfinition de l'organisation constitutionnelle du Danemark, déterminé, comme la France à se considérer unitaire. Le processus conventionnel entourant le transfert de compétence en dit alors long sur le rapport institutionnel entre l'archipel et le continent. Cette diversité territoriale est négociée lorsque l'uniformité était imposée, la Communauté autonome est alors une interlocutrice de l'Etat central et non plus un de ses simples démembrements, elle n'est pas réceptive d'une répartition unilatérale des compétences par l'Etat centrale mais en est, d'après les dispositions de la loi danoise sur l'autonomie de 1948 et du *Takeover Act* de 2005, l'origine et en sera titulaire qu'après négociations. Le pouvoir législatif est attaché à la Communauté autonome elle-même et non pas à une décentralisation orchestrée par l'État central. Il n'est pas « confié » par l'Etat danois mais transféré par ce dernier qui ne peut - comme vu plus haut et en exception à la théorie législative – le retirer de lui-même.

Bien que n'ayant pas participé à la création fédérative, *a contrario* par exemple de certains Etats fédérés américains ou des cantons suisses et ne bénéficiant ainsi pas d'un pouvoir normatif *ex nihilo*, rien n'empêche la participation à une fédération *a posteriori* de sa création¹¹⁷. L'asymétrie constitutionnelle et la différenciation dont elles bénéficient semblent ne plus garantir une « unité »

¹¹³ ELIASSEN B., « Non-sovereign politics and their access to the international community », in SKALE S., ed., *The right to national self-determination: the Faroe Islands and Greenland*, *Nijhoff law specials*, vol.60, 2004.

¹¹⁴ LOUKACHEVA N., *Arctic Promise: Legal and Political Autonomy of Greenland and Nunavut*, University of Toronto press, 2007, p.44.

¹¹⁵ ØSTERGAARD U., « The State of Denmark – Territory and Nation », *op.cit.*, p.215.

¹¹⁶ V. *Supra* note 93.

¹¹⁷ V. en cela le cas de l'Alaska ; territoire acheté à la Russie, devenu territoire organisé des Etats-Unis mais non incorporé à ces derniers avant d'en devenir le 49^e Etat en 1959.

étatique danoise, mais une « union » - telle la devise américaine « *e pluribus unum*¹¹⁸ » - et les Iles Féroé prennent ainsi une forme fédérée *de facto*. En cela, les apports conjoints des Professeurs Jan Sundberg de l'Université d'Helsinki et de Maria Ackrén de l'Université du Groenland (*Ilisimatusarfik*) sont à remarquer¹¹⁹. Questionnant la situation institutionnelle du Royaume et comparant, d'ailleurs justement, la situation du Danemark et de la Finlande, les auteurs avancent que ces derniers sont des Etats unitaires « *remplissant le rôle de fédérations au regard des relations entretenues avec leurs régions insulaires autonomes* ». Une fédération qui reprendrait les composantes actuelles du Royaume : le Danemark continental unitaire, les Iles Féroé et le Groenland.

2) La France, une fédération qui s'ignore ?

L'objet de l'Accord de Nouméa, repris par la Constitution et détaillé par loi organique, est d'accorder au territoire néo-calédonien – ce « pays » – un statut qui lui est propre, à tel point que le titre XIII de la Constitution peut être vu comme une *autre* Constitution, ou plutôt une « *Constitution-bis*¹²⁰ » - tel qu'en fit part Stéphane Diémert, président assesseur à la Cour administrative d'appel de Paris - accueillie au sein de la Constitution de 1958 « *à la façon des poupées russes*¹²¹ », pour reprendre l'expression de feu le Professeur Guy Carcassonne.

Sur ces questions, la parole de Thierry Michalon est d'or. Le fil conducteur de ses travaux tient en effet à montrer que la République française est une « *fédération qui s'ignore* » du fait de l'autonomie accordée à certaines collectivités territoriales d'outre-mer, à l'encontre d'une doctrine juridique proclamant « *le caractère définitif et intangible de la délimitation du territoire de l'État et de la consistance de sa population*¹²² ». Pour lui, l'unité et l'indivisibilité de la République relèvent alors plus du slogan idéologique que de la réalité pratique et sont contredites par l'évolution du droit ultramarin. Par le statut de territoire d'outre-mer, la loi a déjà traduit la reconnaissance implicite d'une différence de nature avec les départements d'outre-mer, présupposant en quelque sorte « une essence nationale distincte¹²³ ». Il s'est présenté sous une autre forme en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, où il accorde un degré de libre administration dépassant la simple décentralisation administrative : pouvoir d'auto-organisation, lois et décrets spécifiques publiés au journal officiel local, organes territoriaux inspirés de ceux d'un État, transfert massif de compétences aux autorités territoriales, autonomie fiscale, possibilité d'adopter des signes distinctifs, chef de l'exécutif associé aux relations internationales de la République ainsi que la possibilité de jouir d'une procédure d'autodétermination¹²⁴.

Pour Jean-Marie Woehrling de l'Institut du droit local, l'organisation fédérale n'est alors pas une « *chimère* », plus encore, elle constitue déjà « *une réalité que nous vivons de façon plus ou moins consciente* » ajoute même ce dernier¹²⁵. Félicien Lemaire, Professeur à l'Université d'Angers, bien que rétif à l'idée d'un partage de souveraineté, indique que la dérogation constitutionnelle introduite par le

¹¹⁸ « *De plusieurs, un* ».

¹¹⁹ ACKREN Maria, SUNDBERG Jan, Unitary states following federal principles: Faroe Islands, Greenland, and Åland Islands compared, in EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH, *Self-Determination in the Arctic - Regional Autonomy and Ethnic Tensions*, ECPR general conference, Montréal, 2015.

¹²⁰ DIEMERT S., « L'ancrage constitutionnel de la France d'outre-mer », in FABERON J.-Y., *L'outre-mer français. La nouvelle donne institutionnelle*, La Documentation française, 2004, p. 79.

¹²¹ CARCASSONNE G., *La Constitution*, Seuil, collection « Points », 10^e édition, 2011, p. 369.

¹²² MICHALON T., *L'outre-mer français. Évolution institutionnelle et affirmations identitaires*, L'Harmattan, collection Gralé, p.12 In CARTERON B., « L'outre-mer français. Évolution institutionnelle et affirmations identitaires de Thierry Michalon », *Journal de la Société des Océanistes*, n°129, 2009, p.330.

¹²³ MICHALON T., *L'outre-mer français. Évolution institutionnelle et affirmations identitaires*, *op.cit.*, p.30 In CARTERON B., *Ibid.*

¹²⁴ CARTERON B., « L'outre-mer français. Évolution institutionnelle et affirmations identitaires de Thierry Michalon », *op.cit.*, p.330.

¹²⁵ WOEHRLING J.-M., « L'organisation fédérale nous est-elle étrangère ? », *Pouvoirs locaux*, n° 51, 2001, p. 109.

statut de la Nouvelle-Calédonie dans l'attribution d'un véritable pouvoir législatif kanak « *témoigne de la nécessité qu'il y a de reconsidérer à l'intérieur du territoire national les implications de la souveraineté de l'État ; la mention à l'article 77 de la Constitution de ce que la loi organique, détermine « les compétences de l'État qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie » confirment à cet égard que le législateur concède de sa souveraineté législative*¹²⁶ ».

L'utilisation de l'expression de « souveraineté partagée », *a priori* oxymorique, ne paraît plus être totalement aberrante : bien que son évocation ne pose pas de véritable problème en sciences politiques, il n'en va pas de même en termes juridiques où il est considéré que la souveraineté est une et ne peut avoir qu'un seul titulaire¹²⁷. Si le concept de souveraineté partagée n'aurait donc pas, en théorie, vocation à s'appliquer dans l'ordre juridique interne, son appréciation diffère en pratique où il peut être constaté une multiplication des centres de production de droit ; une évolution de l'approche de la souveraineté n'est en effet pas à nier, « *tant il est vrai que la souveraineté fait plus qu'auparavant l'objet d'aménagements et que l'État ne semble plus être, de manière aussi univoque que par le passé, le seul dispensateur de droit*¹²⁸ ». En ce sens, pour citer Jeanne Adrian de l'Université de Nouvelle-Calédonie à propos de l'introduction d'un pouvoir législatif au Congrès, « *la loi n'est plus toujours « l'expression de la volonté générale », comme l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen le proclame, mais elle est aussi parfois « l'expression de la volonté des citoyens calédoniens »*¹²⁹ ».

Si la reconnaissance d'un « Etat composé » semble l'emporter chez Carine Gindre David de l'Université de la Nouvelle-Calédonie, rejetant toute application, même factuelle, d'une quelconque souveraineté partagée¹³⁰ - un tel partage ne relevant, pour cette dernière, de manière exclusive que du pouvoir constituant, l'intervention d'une loi organique pour en définir les principales caractéristiques et l'omniprésence de l'État tout au long de la procédure d'adoption sont autant d'indices en faveur d'une vision d'un pouvoir normatif tout à fait compatible avec la nature unitaire de l'État - il n'en demeure pas moins, au sens de cette étude, que la consécration d'un pouvoir normatif d'ordre législatif aux autorités locales néo-calédoniennes est troublante. Or, si la France ne s'est pas barrée tout recourt à la « *fontaine fédérale* », même si elle s'est interdite jusqu'alors de consacrer son accès à la fédération¹³¹, le pouvoir législatif en Nouvelle-Calédonie constitue une technique fédéraliste et un glissement factuel s'opère alors. En effet, s'il peut être accepté, sous certaines conditions, qu'un pouvoir législatif décliné en divers lieux d'exercice puisse ne pas remettre en cause l'unité d'un Etat, les sujets de la loi sont alors la clef de réponse, car ainsi diffère un pouvoir législatif aux divers lieux d'exercice mais aux diverses populations soumises. Le caractère uniforme de l'application de la loi française, déjà entaché par l'introduction du principe de spécialité législative, l'est d'autant plus avec les lois du pays, lesquelles ne s'appliquant qu'au territoire néo-calédonien.

En contradiction totale avec la tradition institutionnelle française, alors profondément jacobine, l'uniformité est devenue purement théorique tant les aménagements institutionnels sont nombreux en pratique ; de moindre envergure au regard de leurs effets produits pour la Corse, à une importance institutionnelle plus forte pour la Polynésie française, la différenciation atteint son sommet avec les dispositions relatives à la Nouvelle-Calédonie. Tel que le remarque le Professeur Florence Faberon de l'Université d'Auvergne, l'organisation territoriale locale accentue encore le modèle fédéral de fait dont

¹²⁶ LEMAIRE, F., « Propos sur la notion de "souveraineté partagée" ou sur l'apparence de remise en cause du paradigme de la souveraineté », *RFDC*, n° 92, 2012, p. 841.

¹²⁷ GINDRE DAVID C., « La loi du pays calédonienne, témoin de la mutation de l'État unitaire français », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 27, 2007, p. 652.

¹²⁸ *Ibid.*, p.838.

¹²⁹ ADRIAN Jeanne, La Nouvelle-Calédonie à l'épreuve du partage de souveraineté, *op.cit.*, p.174.

¹³⁰ GINDRE DAVID C., « La loi du pays calédonienne, témoin de la mutation de l'État unitaire français », *op.cit.*, p.652.

¹³¹ FABERON F., « Le fédéralisme, solution française de décolonisation : le cas de la Nouvelle-Calédonie », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 101, 2015, p. 54.

est empreint la Nouvelle-Calédonie. Si l'Accord de Matignon institue un fédéralisme interne - les provinces sont représentées au *Congrès*, vocabulaire révélateur comme souligne Florence Faberon¹³², ce dernier constituant l'addition des assemblées de chacune des trois provinces - l'Accord de Nouméa institue alors un fédéralisme plus externe - se traduisant au regard de tout ce qu'il précède - entre la République française unitaire et la Nouvelle-Calédonie.

La dynamique de l'Accord est fédérale. La question de la répartition des compétences, essentielle en contexte fédéral, y est centrale ; l'Accord permet un transfert progressif de toutes les compétences de gestion tandis que l'État ne conserve que les compétences régaliennes, marquant une réelle coopération entre les autorités nationales, les indépendantistes et les loyalistes locaux. Bien que conclu en réaction à un contexte belliqueux sur le territoire de l'archipel, un tel statut ne fut pas imposé par l'Etat central et une analyse proche de celle fait pour les Iles Féroé peut être ici amenée. Par ailleurs, l'institution d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie montre un remarquable avancement en termes de fédéralisme et bien des États fédérés ne vont pas jusque-là ; il n'existe, par exemple, pas de citoyenneté propre des États-membres des États-Unis ou des provinces du Canada et il peut même arriver, comme le note Florence Faberon, que des États constitutionnellement indépendants n'aient pas de citoyenneté propre. Tel est le cas aux Iles Cook, État associé à la Nouvelle-Zélande, dont les nationaux possèdent la citoyenneté néo-zélandaise¹³³. Une telle position ne forme pas un Etat fédéral au sens orthodoxe du terme mais « *une entité quasi fédérée* » pour reprendre l'expression du Professeur Valérie Goesel-Le Bihan de l'Université Lyon 2¹³⁴. En effet, il manque assurément la capacité d'auto-organisation, à défaut, par exemple, des Iles Féroé.

¹³² FABERON F., « Le fédéralisme, solution française de décolonisation : le cas de la Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*, p.67.

¹³³ FABERON F., « Le fédéralisme, solution française de décolonisation : le cas de la Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*, p.70.

¹³⁴ GOESEL-LE BIHAN V., « La Nouvelle-Calédonie et l'Accord de Nouméa, un processus inédit de décolonisation », *Annuaire français de droit international*, 1998, p.48.

CONCLUSION

Il fut montré dans cette étude à quel point les statuts constitutionnels d'autonomie accordés aux Iles Féroé par le Royaume du Danemark et à la Nouvelle-Calédonie par la République française sont similaires : ils octroient respectivement, au profit d'institutions politiques, un pouvoir législatif dans des domaines très larges de compétences transférées et accordent des prérogatives régaliennes en matière de droit international. La décentralisation administrative, traditionnellement mise en œuvre dans les Etats français et danois, est alors outrepassée pour une réelle décentralisation législative. Ces statuts d'autonomie - initiés par la loi danoise n°137 du 23 mars 1948 sur l'autonomie des Iles Féroé et la loi constitutionnelle n°89-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie – remettent ainsi profondément en cause le caractère unitaire des deux Etats en s'attaquant, par leur résultante factuelle, aux dogmes centralisateurs de ces derniers. Cela, bien qu'ils se manifestant d'une manière quelque peu différente ; la présence et l'influence centrale sur les deux archipels étant inégale, la France est bien plus présente en Nouvelle-Calédonie que ce que ne l'est le Danemark aux Iles Féroé.

L'Etat peut sembler immuable mais, au contraire, il se révèle polymorphe, inscrit dans une perpétuelle métamorphose inhérente à son essence et à sa fonction d'organisation du pouvoir politique dans une société déterminée, à une époque donnée tel que décrit par Léa Havard dans sa thèse¹³⁵. Cette série de dispositifs juridiques et politiques attestent entièrement cette description, en servant de réponse des Etats aux revendications territoriales d'autonomies accrues ; les féringiens se sont prononcés à plusieurs reprises en faveur d'une sécession, sans toutefois s'entendre sur les modalités de cette dernière avec l'Etat danois, tandis que les événements d'Ouvéa en 1988 ont exacerbé des tensions en Nouvelle-Calédonie. D'un certain point de vue, ils préservent la pérennité étatique de toute dislocation par sécession et assurent ainsi sa primauté sur son territoire.

Au sens de cette étude, de tels statuts vont plus loin qu'un simple développement asymétrique des Etats unitaires dont parlait, notamment, Guillaume Protière lors d'un colloque « De l'autonomie au séparatisme » organisé en 2016 par l'Université Paris 2 Panthéon-Assas sous la direction du Professeur Gilles Guglielmi¹³⁶. Une telle asymétrie institutionnelle peut être caractérisée lorsque différentes autorités territoriales ne se voient pas accorder le même niveau d'autonomie, cela différenciant l'Etat unitaire de de l'Etat fédéral, quant à lui caractérisé par une organisation symétrique de l'autonomie des différents Etats fédérés.

Vu le l'extérieur, le cas des Iles Féroé pourrait alors s'y rapprocher en ce que la position du Groenland, bien que similaire, diverge quelque peu. Il pourrait aussi très bien s'apparenter, dans les faits seulement, à un Etat-associé ayant délégué la gestion de sa monnaie, de sa défense et de sa diplomatie au Danemark – à l'instar de la Principauté de Monaco qui a confié la défense de l'intégrité de son territoire à la France depuis le traité du 17 juillet 1918 ou du Liechtenstein ayant confié la plupart de ses relations diplomatiques à la Suisse depuis 1919 et utilise le Franc suisse depuis 1923. Cependant, les différences statutaires sont trop importantes pour continuer d'envisager le Danemark comme un Etat unitaire et l'archipel, n'étant pas indépendant, ne saurait constituer un Etat-associé. Ainsi, à l'étude du contenu de cette autonomie, le statut féringien s'apparente plus spécialement à une forme asymétrique de fédéralisme, dont le degré varie en fonction de l'intensité des disparités qui existent entre les différentes composantes de l'Etat - culturelles, économiques, sociales, démographiques, etc.¹³⁷. Comme le

¹³⁵ HAVARD L., « L'Etat associé : recherches sur une nouvelle forme de l'Etat dans le Pacifique Sud », Droit, Université de Bordeaux, 2016.

¹³⁶ PROTIERE Guillaume, Les territoires contre l'Etat – La forme de l'Etat face à l'autonomie politique, in GUGLIELMI G. (dir.), *De l'autonomie au séparatisme*, Paris, Berger-Levrault, 2017, p.256.

¹³⁷ V. en cela les écrits de Charles Tarlton, l'un des premiers auteurs à avoir conceptualisé la notion d'asymétrie. TARLTON C., « Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: a Theoretical Speculation », *The Journal of Politics*, vol. 27, no 4, 1965, p. 861-874.

définissent le Professeur François Rocher et Philippe Cousineau-Morin de l'Université d'Ottawa, le fédéralisme asymétrique reflète « l'absence de traitement uniforme, le degré d'autonomie et de pouvoirs des entités fédérées ou encore l'hétérogénéité des relations des États fédérés entre eux et avec le gouvernement fédéral¹³⁸ ». Il s'oppose ainsi au modèle symétrique traduisant alors l'uniformité entre les États fédérés à l'intérieur d'un système fédéral. Divers États fédéraux ont adopté ce modèle tels que la Belgique ou la Russie¹³⁹.

En ce qui concerne la France, si Thierry Michalon envisageait une forme étatique fédérale « ignorée », sa réflexion ne concernait « que » les outre-mer de son époque sans se douter de ce que deviendrait la Nouvelle-Calédonie. Le caractère purement *sui generis* de la Nouvelle-Calédonie constitue ici un indice probant : il n'a pas de similarité avec les autres collectivités territoriales, ni celles métropolitaines, pas même avec les territoires d'outre-mer de celles-ci. La position constitutionnelle néo-calédonienne distend bien trop le contenu de l'unité étatique pour que celle-ci demeure. Il est alors bien plus aisé d'imaginer une fédération à deux unités - la République et la Nouvelle-Calédonie - dans sa dimension asymétrique ; les deux composantes ne possèdent alors pas les mêmes prérogatives et positions.

La traditionnelle dichotomie entre État unitaire et fédérale aurait alors pu être dépassée en proposant les solutions plus édulcorées, énoncées en introduction, à savoir l'État composé sur le modèle espagnol (*Estado Compuesto*) ou l'État à autonomies régionales mis en évidence par le Professeur Marcou¹⁴⁰. Ces derniers se plaçant alors dans le rôle d'alternative. En effet, comme le présente Gérard Marcou, l'évolution constitutionnelle de l'Espagne et de l'Italie conduit à relativiser cette opposition traditionnelle des formes d'État¹⁴¹ : des États ayant un régime analogue pour certaines parties de leur territoire mais disparates au regard d'autres parties de ce dernier¹⁴². Ces États règlent la répartition des compétences législatives entre le législateur central et les législateurs régionaux à la manière des États fédéraux, mais s'en distinguent par plusieurs aspects, énumérés par le Professeur Marcou : absence de participation des autonomies régionales au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif national ; asymétrie constitutionnelle, du fait de l'institutionnalisation de certains particularismes territoriaux ; dynamique centrifuge de différenciation. Une étude approfondie sur ce sujet aurait été l'occasion de dissertier plus longuement sur la forme exacte que prennent les États français et danois par l'introduction au sein de leur Constitution et organisation territoriale de statuts si disparates.

¹³⁸ ROCHER F., COUSINEAU-MORIN P., Fédéralisme asymétrique et reconnaissance des nations internes au Canada, Évolution récente dans l'espace québécois ou comment abdiquer l'asymétrie sur l'autel du principe de l'égalité des provinces, in SEYMOUR M., LAFOREST G. (dir.), *Le fédéralisme multinational : Un modèle viable ?*, Bruxelles, Peter Lang, 2011, p. 276.

¹³⁹ V. en cela PARENT C., « Le concept d'État fédéral multinational. Essai sur l'union des peuples », *Peter Lang*, collection Diversitas, 2011, p. 281 et pp. 68-69.

¹⁴⁰ MARCOU G., « Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe », *op.cit.*, p.64.

¹⁴¹ *Ibid.*, p.66.

¹⁴² V. en cela Marcou G., « Les régions en Europe entre l'État et les collectivités locales », *Travaux du Centre d'Études et de Prévision*, n° 6, 2003.

BIBLIOGRAPHIE

A) Ouvrages, articles et colloques

- AL WARDI S., « Changer la politique : le concept de « pays associé » comme solution ? », *Journal de la Société des Océanistes*, n° 147, 2018, p. 309-318
- ACKREN M., « The Faroe Islands : options for independence », *Island Studies Journal*, 2006, Vol. 1, No. 2, pp. 223-23
- ACKREN Maria, SUNDBERG Jan, Unitary states following federal principles: Faroe Islands, Greenland, and Åland Islands compared, in EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH, *Self-Determination in the Arctic - Regional Autonomy and Ethnic Tensions*, ECPR general conference, Montréal, 2015 (colloque)
- ADRIAN Jeanne, La Nouvelle-Calédonie à l'épreuve du partage de souveraineté, in LABORATOIRE DE RECHERCHE JURIDIQUE ET ECONOMIQUE, *L'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, Nouméa, Presses universitaires de la Nouvelle-Calédonie, 2017, pp.168-179 (colloque)
- ALBÆK JENSEN J., « The position of Greenland and the Faroe Islands within the Danish Realm », *European public law*, 2003, volume 9, n°2, pp.170-178
- BROSSET E., « L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République », *Revue française de droit constitutionnel*, n°60, 2004, p. 695-739
- CARTERON B., « L'outre-mer français. Évolution institutionnelle et affirmations identitaires de Thierry Michalon », *Journal de la Société des Océanistes*, n° 129, 2009, pp.330-333
- CHRISTNACHT A., « Droit des outre-mer – définitions, principes, orientations », *Jurisclasseur administratif*, fascicule 130-10, LexisNexis, 2018
- CLINCHAMPS N., « Le Conseil constitutionnel face à l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie », dans *La Constitution et l'outre-mer*, Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel, n°35, 2012, pp.61-72
- DEPUSSAY L., « L'unité étatique au moyen des asymétries institutionnelles », *Revue française d'administration publique*, n° 121-122/2007, pp.35-48.
- ELIASSEN B., « Non-sovereign polities and their access to the international community », in Sjúrdur Skaale (ed.), *The right to national self-determination: the Faroe Islands and Greenland*, *Nijhoff law specials*, vol. 60, 2004
- EYTHÓRSSON G., FELLMAN K., HOVGAARD G., « Future challenges to small municipalities : the cases of Iceland, Faroe Islands and Åland Islands », *Nordregio Report*, 2004-5
- FABERON F., « Le fédéralisme, solution française de décolonisation : le cas de la Nouvelle-Calédonie », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 101, 2015, p. 53-72

- FABERON J.-Y., « Nouvelle-Calédonie et Polynésie française : des autonomies différentes », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 68, 2006, p. 691-712.
- FABERON J.-Y., *L'outre-mer français. La nouvelle donne institutionnelle*, La Documentation française, 2004
- GINDRE DAVID C., « La loi du pays calédonienne, témoin de la mutation de l'État unitaire français », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 27, 2007, pp. 643-655
- GOESEL-LE BIHAN V., « La Nouvelle-Calédonie et l'Accord de Nouméa, un processus inédit de décolonisation », *Annuaire français de droit international*, 1998, pp. 24-76
- GRÜNDLER T., « La République française, une et indivisible ? » *Revue du Droit Public*, LGDJ, 2007, pp.445-477
- GUIGUE A., « L'autonomie locale au Danemark », *Observatory on Local Autonomy*, La gouvernance locale dans les Etats-membres de l'Union européenne, 2009
- JUSSIAUME A., « Droit constitutionnel local », *Jurisclasseur administratif*, fascicule 1442, LexisNexis, 2016
- LACHMANN P., book review, Sjúrdur Skaale (ed.), « The Right to National Self-Determination: The Faroe Islands and Greenland », *Nordic journal of international law*, 2005, n°74, pp.279-284
- LARSEN B., á RÓGVI K., « A New Faroese Constitution ? – Faroe Islands between Parliamentary Sovereignty and Sub-Sovereign Constitutionalism, between Statutory Positivism and Pragmatic Reasoning », *The yearbook of polar law*, 2012, Volume IV, pp. 341-363
- LEMAIRE, F., « Propos sur la notion de “souveraineté partagée” ou sur l'apparence de remise en cause du paradigme de la souveraineté », *RFDC*, n° 92, 2012, pp.821-850
- LOUKACHEVA N., *Arctic Promise: Legal and Political Autonomy of Greenland and Nunavut*, University of Toronto press, 2007
- KEUFFER N., « L'autonomie locale, un concept multidimensionnel : comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale comparatif ? », *Revue internationale de politique comparée*, Volume 23, 2016, pp. 443-490
- MARCOU G., « Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, le Conseil constitutionnel et les collectivités territoriales, n°42, 2014, pp. 62-87
- MOKADDEM H., « Conflits et négociations en Océanie. Analyse d'un cas singulier : l'accord de Nouméa de 1998 », *Négociations*, n° 20, 2013, p. 131-145.
- PROTIÈRE Guillaume, Les territoires contre l'État – La forme de l'État face à l'autonomie politique, in GUGLIELMI G. (dir.), *De l'autonomie au séparatisme*, Paris, Berger-Levrault, 2017, pp. 247-259
- ØSTERGAARD U., « The State of Denmark – Territory and Nation? », *Comparare. European history review*, vol.2, 2002, pp.200-220

RAKITSKAYA I., MOLSHAKOV N., « Democratization of Territorial Constitution: Current Trends and the Constitutional Experience of Denmark », *International Journal of Economics and Business Administration*, 2019, Volume VII, n° special 1, pp.163-177

RAOULX B., « Autonomie politique et changement social dans une société halieutique : le cas des îles Féroé », *Noröis*, n°146,1990. pp. 131-146.

ROCHER F., COUSINEAU-MORIN P., Fédéralisme asymétrique et reconnaissance des nations internes au Canada, Évolution récente dans l'espace québécois ou comment abdiquer l'asymétrie sur l'autel du principe de l'égalité des provinces, in SEYMOUR M., LAFOREST G. (dir.), *Le fédéralisme multinational : Un modèle viable ?*, Bruxelles, Peter Lang, 2011, pp. 269-294

SØLVARÁ H.A., « Direct Democracy in the Faroe Islands. A comparative study of referendums in a Faroese context. / Beinleiðis fólkaraði í Føroyum. Ein samanberandi rannsókn av fólktaatkvøðum í einum føroyskum høpi », *Fróðskaparrit / Faroese Scientific Journal*, Vol. 63, pp. 49-99

URVOAS J.-J., *Etat associé ou fédéré, des pistes pour l'avenir institutionnel de la Nouvelle Calédonie ?*, Le club des juristes, 2017

VERPEAUX M., « L'unité et la diversité dans la République », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 42, 2014, pp. 7-16.

ZEZARI F., « L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française », *Les annales de droit*, Presses universitaires de Rouen et du Havre, n°12, 2018, pp. 211-223

B) Rapport et autres sources

Rapport 2019 (Beretning 2019), Haut-Commissariat du Danemark aux Iles Féroé (*Rigsombudsmanden på Færøerne*)

Sénat, Commission des lois, Rapport n°104, *Nouvelle-Calédonie : continuer à avancer vers le destin commun*, présenté par Sophie JOISSAINS, Jean-Pierre SUEUR et Catherine TASCA, 19 novembre 2014

Sénat, Etude de législation comparée n°286, « Le pouvoir normatif des collectivités territoriales dans les Etats unitaires », *Recueil des notes de synthèse de juillet à octobre 2018*, décembre 2018, pp.41-46

La charte européenne de l'autonomie locale : la vérification d'une convergence entre l'évolution en Europe et en France, étude du service des collectivités territoriales, Sénat, n°1, 2007

Anne Pitoiset, *Les trois provinces de la Nouvelle-Calédonie*, Maison de la Nouvelle-Calédonie, 2011

ANNEXE

**Reproduction des échanges par courriel avec le professeur Bárður Larsen de l'Université des Iles
Féroé**