

Diviser... pour mieux réunir ? La ténacité de l'unité et de l'indivisibilité au cœur de la transformation constitutionnelle des collectivités infraétatiques en France et au Canada

Chloë Lampin

Introduction

Dans l'organisation territoriale de la France, l'indivisibilité et l'unité ont occupé une place de choix en tant que principes fondateurs. L'indivisibilité, dans la doctrine constitutionnelle française, a pris diverses formes. Elle a pu être celle de la souveraineté dans son titulaire, que Jean-Jacques Rousseau désigne comme étant le peuple français en tant que « personne collective unitaire et unanime dans sa manifestation de volonté »¹. Il a pu s'agir aussi d'une indivisibilité dans son exercice, qui, selon Raymond Carré de Malberg, est la « qualité d'une puissance qui est suprême et absolue »². Toutefois, Carré de Malberg précise que le fait que certains de ces pouvoirs peuvent en vérité appartenir à un Etat non souverain, c'est-à-dire à un « Etat non complètement indépendant »³. Or la conception de l'indivisibilité qui a pris racine dans le droit constitutionnel républicain français a entamé une évolution lente mais sûre. Celle-ci a impliqué, d'une part, un renforcement passionné de l'unité en tant qu'interdiction du partage des compétences étatiques avec les collectivités territoriales infraétatiques⁴, et d'autre part, une indivisibilité du territoire, censée interdire les tentatives de sécession d'une collectivité infraétatique donnée. Dans la République française, l'indivisibilité devient l'affaire de tous et elle est « autant celle du corps politique que du peuple, des représentants que des représentés qui doivent s'attacher au maintien de l'Etat »⁵.

L'indivisibilité, malgré les adaptations pragmatiques de son application, est resté, au fil de l'histoire de la République française, un des principes fondamentaux du droit constitutionnel. Il est aujourd'hui consacré dans la Constitution aux côtés d'autres principes majeurs qui la fondent comme la laïcité et la démocratie⁶. Quant au concept d'unité, s'il n'a pas été intégré dans la Constitution de la Cinquième République aux côtés de celui d'indivisibilité⁷, il reste tout de même étroitement joint à ce dernier et imprègne en profondeur la conception de l'Etat unitaire français sous le Premier Empire, qui privilégiait la déconcentration à la décentralisation. La Cinquième République n'a toutefois pas été le premier régime politique français à avoir consacré l'importance de ce principe dans sa Constitution, et il est possible de faire remonter l'existence du principe

¹ LEMAIRE Félicien, *Le principe d'indivisibilité de la République – Mythe et réalité*, Presses Universitaires de Rennes, 2010, p. 53

² CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tome 1, p. 75

³ *Ibid*, p. 76-77

⁴ Voir LEMAIRE, 2010, p. 94

⁵ *Ibid*, p. 15

⁶ Voir Constitution du 4 octobre 1958, article premier

⁷ Seul le préambule de la Constitution du 4 novembre 1848 a décrit la République comme étant « une et indivisible ».

d'indivisibilité en droit constitutionnel français jusqu'à la Deuxième République⁸. Non seulement il possède un ancrage de longue date dans les textes constitutionnels de notre pays, mais il possède aussi de nombreuses ramifications impactant l'autonomie autant des collectivités territoriales que de celles des outre-mers. Ce phénomène s'est manifesté, d'une part, par l'implantation de divers régimes d'organisation des collectivités infraétatiques, et d'autre part, par la reconnaissance progressive d'un principe de libre administration des collectivités territoriales et d'une décentralisation administrative en leur faveur, d'abord par le biais de l'outil législatif⁹, puis par le biais de la révision constitutionnelle¹⁰.

Le principe d'indivisibilité n'est alors plus gravé dans la roche avec autant de certitude qu'il ne semblait l'être aux débuts de la Cinquième République. Et les trente dernières années ont achevé de jeter le flou sur lui. En effet, la France, par le biais de ses institutions souveraines, a décidé d'offrir à deux collectivités infraétatiques, la Nouvelle-Calédonie la possibilité de remodeler leur organisation en tant que collectivités territoriales afin d'obtenir une autonomie plus étendue que celle accordée aux autres collectivités infraétatiques au pays. Pour la Nouvelle-Calédonie, cela s'est concrétisé avec l'accord de Nouméa signé le 5 mai 1998, qui a posé les conditions de la formation d'une collectivité *sui generis*, premier volet de la constitution à long terme d'une citoyenneté calédonienne reflétant une « communauté de destin choisie »¹¹. Plus encore, cet accord a permis l'organisation de trois référendums sur l'autodétermination de la collectivité en 2018, 2020 et 2021, chacun s'étant soldé par une victoire du « non » à l'indépendance. Suite au référendum de 2021, les partenaires principaux de l'accord de Nouméa ont été appelés pour participer à la rédaction d'un nouvel accord sur la Nouvelle-Calédonie, menant à la signature de l'accord de Bougival le 12 juillet 2025. Ces tractations se sont faites sur fond de révoltes violentes au cours de l'année 2024 et de tensions croissantes avec le camp indépendantiste, en particulier avec le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS), qui a refusé de le signer. Les tensions ont obligé le gouvernement à pousser à la rédaction de l'accord d'Elysée-Oudinot le 19 janvier 2026 pour reporter les élections provinciales. Quant au projet de loi constitutionnelle censé ancrer les termes de l'accord de Bougival dans le texte de la Constitution et dans la Cinquième République, celui-ci a obtenu l'accord du Sénat mais a été rejeté par l'Assemblée nationale, bloquant le processus de révision et l'application de l'accord de juillet 2025. Le destin constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie s'en retrouve alors particulièrement vulnérable et incertain.

Pour la Corse, la loi du 13 mai 1991 a créé une assemblée de Corse monocamérale et un Conseil exécutif élu par ladite Assemblée ; néanmoins, celle-ci n'est pas dotée d'une capacité de faire la loi pour elle-même, ne pouvant bénéficier que du principe de libre administration des collectivités territoriales. Une tentative de confier à la Corse des compétences législatives par le biais de la loi du 22 janvier 2002 s'est soldée par un échec après une déclaration d'inconstitutionnalité par le Conseil constitutionnel¹². Toutefois, avec les victoires des nationalistes

⁸ La Constitution du 27 octobre 1946 le consacre dans son article premier ; celle du 4 novembre 1848 fait de même dès son préambule,

⁹ Lois du 2 mars 1982, du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983, dites lois Defferre

¹⁰ Voir révision constitutionnelle du 28 mars 2003

¹¹ Voir accord de Nouméa, paragraphe 2

¹² Voir décision n°2001-454 DC du 17 janvier 2002

corses en 2017¹³, puis en 2021¹⁴, le Gouvernement a lancé de nouvelles initiatives de révision constitutionnelle¹⁵ visant à conférer à la Corse un statut particulier, voie que la décision de janvier 2002 avait fermé à l'outil législatif. Même si ces réformes semblent plus modestes que celles conférées à la Nouvelle-Calédonie, elles marquent une reconsidération non-négligeable de l'unitarisme tel qu'il a été conçu en France, ce d'autant plus que le mouvement de réforme de la décentralisation, en s'attelant à résoudre la question de l'autonomie corse, approche de plus en plus la France métropolitaine sur le plan géographique.

En parallèle de ces mouvements constitutionnels propres à la France, le Canada connaît un phénomène similaire au Québec : en effet, le 9 octobre 2025, le Ministre de la Justice, Simon Jolin-Barrette, présente à l'Assemblée nationale de la province un projet de loi n°1 intitulé *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*. Le projet se divise en trois volets principaux visant respectivement à établir une Constitution écrite pour le Québec, à protéger l'autonomie constitutionnelle de la province et à créer un Conseil constitutionnel pour elle. Il s'agit d'une des révisions du statut de la province québécoise les plus ambitieuses de son histoire depuis les tentatives infructueuses entamées par le gouvernement fédéral canadien sous les mandats primoministériels de Brian Mulroney¹⁶. Cette nouvelle tentative de forger une Constitution pour la province s'inscrit dans un processus de longue date, marqué par plusieurs échecs et une tendance à la réforme constitutionnelle unilatérale ; toutefois, là où les révisions ayant réussi se sont révélées modestes, celle-ci semble opérer une séparation plus profonde que jamais avec le Canada et sa Constitution. L'avenir du projet, au même titre que pour ceux proposés pour la Nouvelle-Calédonie et la Corse, reste toutefois incertain, et même si le principe du projet a été adopté le 1^{er} avril 2026, les nombreuses critiques adressées par les partis d'opposition et la société civile, ainsi que les prochaines élections provinciales, ont rendu l'adoption du projet de Constitution plus difficile et sa légitimité est encore vulnérable et établie sur des bases actuellement en discussion.

Renouveler l'État unitaire n'est pas un événement nouveau pour le droit constitutionnel français, encore moins pour la Constitution de la Cinquième République. Il n'empêche que les réformes présentement discutées, en théorie, ont le potentiel de remettre significativement en question le paradigme fondamental de l'indivisibilité de la République, ainsi que l'unité sous-jacente audit principe, soit en remettant sur la table la possibilité qu'un référendum sur l'autodétermination soit organisé dans les années à venir, soit en accordant un statut particulier à une collectivité donnée, statut auquel personne d'autre dans la République n'aurait droit. Opérer ainsi, c'est reconnaître, dans le droit constitutionnel français, deux réalités séparées, l'une propre à la France en tant que collectivité étatique unitaire, et l'autre propre à la collectivité infraétatique bénéficiant du statut particulier qui a été mis en place ; chacune de ces réalités est marquée par une « communauté historique, linguistique et culturelle »¹⁷ distincte, voire d'une volonté de « faire peuple »¹⁸.

¹³ Sous l'égide de la coalition Pè a Corsica (qui rassemble nationalistes autonomistes comme indépendantistes).

¹⁴ La victoire est revenue au parti Femu a Corsica, qui défend des positions nationalistes corses ; au contraire d'autres formations politiques nationalistes corses, elle défend une autonomie accrue et non l'indépendance de la collectivité.

¹⁵ La révision se fait par le biais du projet de loi constitutionnelle pour une Corse autonome au sein de la République.

¹⁶ Voir accord du lac Meech de 1987 et accord de Charlottetown de 1992

¹⁷ Projet de loi constitutionnelle pour une Corse autonome au sein de la République, article unique, alinéa 2

¹⁸ Voir préambule de l'accord de Bougival

Est-ce toutefois bien le cas ? Après tout, le processus de rédaction de l'accord de Bougival, tout comme le projet de loi constitutionnelle pour la Corse, restent bien éloignés d'une démarche unilatérale et impliquent une intervention non-négligeable du gouvernement français, celle-ci s'avérant indispensable à leur potentielle adoption puis insertion dans le texte constitutionnel. Et aussi persistantes les revendications autonomistes, voire indépendantistes exprimées par les collectivités calédonienne et corse soient-elles, l'accomplissement de leurs objectifs, dans le cadre constitutionnel français, ne peut pas s'accomplir sans négocier les termes de leur statut avec leur État-nation originaire. Reste-t-il à observer si la reconnaissance de statuts particuliers à deux collectivités exprimant des revendications autonomistes, voire indépendantistes, marque leur réunification renforcée avec le droit constitutionnel de la République française. Comparer ces deux démarches avec celle entamée par le Québec pour dresser une Constitution qui lui est propre permettra de mettre en lumière la ténacité de l'indivisibilité et de l'unité de la République française, même dans le cadre de réformes constitutionnelles accordant un statut particulier à des collectivités spécialement précisées dans le texte constitutionnel.

Ainsi, les réformes du statut calédonien et corse restent confrontées à un cadre national restrictif rejetant l'unilatéralisme de la part de la collectivité infraétatique concernée et obligeant à une coopération (I). De plus, la transformation de l'unité et de l'indivisibilité de la République, loin de révolutionner le droit constitutionnel français, redécouvre des précédents constitutionnels historiques tout en perpétuant le *statu quo* constitutionnel français (II). Enfin, les nouveaux statuts actuellement en discussion expriment un rejet plus affirmé d'une séparation plus accrue par rapport à l'ensemble national, rejet greffé à la reconnaissance de communautés humaines particulières (III).

Partie I : Des réformes soumises à un cadre national restrictif obligeant à la coopération et à un rejet de l'unilatéralisme infraétatique

Avant même d'être le changement d'une ou plusieurs normes juridiques, la révision du statut d'une collectivité territoriale est un processus juridique. Au même titre que pour une révision constitutionnelle, la forme que ce processus peut prendre, la complexité des phases par lesquelles passer avant de le conclure, la valeur des normes pouvant être adoptées dans le cadre qu'il pose et les parties prenantes audit processus auront un impact significatif non seulement sur sa durée, mais aussi sur la difficulté de son accomplissement. La révision de ce statut peut alors devenir un exercice de constitutionnalisme infraétatique capable de renforcer l'autonomie de la collectivité concernée, ou au contraire être une opportunité, pour la collectivité étatique qui la surplombe, de réaffirmer l'unité nationale et de poser des limites à l'autonomie des collectivités territoriales. Il peut même être possible, par le biais d'un tel processus, de les étendre aux autres collectivités territoriales, dépouillant ainsi le processus de toute attractivité et fermant la porte à tout changement constitutionnel plus généralisé du statut des collectivités territoriales d'un État donné.

Pour la Nouvelle-Calédonie, une couche de complexité est ajoutée par l'obligation de dresser un accord pouvant mettre d'accord toutes les parties impliquées dans le processus d'autodétermination en marche depuis l'accord de Matignon. En effet, en raison de la nature

particulièrement sensible de la question calédonienne, la révision de son statut au sein de la République ne peut être effectuée ni par la seule collectivité, ni par l'État à lui seul. En conséquence, et pour prendre en compte au mieux les revendications de chaque composante de la société calédonienne et de chacune de ses forces politiques, le droit constitutionnel français a fait le choix d'obliger chacune d'entre elles à négocier les termes de l'accord qui déterminera les limites du nouveau statut. Dans ce cadre, l'État n'est censé prendre parti ni pour les forces politiques indépendantistes, ni pour celles s'ancrant dans une logique loyaliste, dans les négociations ; il est tout à la fois un arbitre et un médiateur, dont l'obligation est de réconcilier les forces politiques du pays, autant que faire se peut, et non faire gagner l'une d'entre elles.

Le processus de négociation qui a mené sur l'accord de Bougival n'est pas révolutionnaire dans le cadre constitutionnel français : non seulement l'accord de Matignon, puis de Nouméa, l'ont largement ancrée dans l'habitus de la Cinquième République, mais l'accord de Nouméa lui-même oblige les parties concernées, en cas de triple réponse par la négative durant les référendums sur l'autodétermination de la collectivité, à renégocier son statut et son destin¹⁹. Le processus de l'accord de Bougival n'est pas un revirement constitutionnel majeur, mais simplement la conclusion d'un accord dont le trajet était prévu de longue date. Néanmoins, la rédaction de l'accord peut se retrouver compromise dans le cas où une desdites forces décide de s'en retirer ou de refuser de le signer : l'accord de Bougival a été impacté, notamment, par le refus de négocier exprimé par le FLNKS, dont la ligne indépendantiste a pris une tournure plus intransigeante après l'échec des trois référendums.

L'autre obstacle processuel auquel le statut calédonien fait face reste l'obligation d'ancrer les termes de l'accord dans la Constitution par le biais d'une révision. Or, une fois le projet de révision adopté à la majorité absolue des deux chambres du Parlement, une troisième adoption doit être obtenue soit par référendum, soit par les deux chambres réunies en Congrès²⁰. Ajoutons à cela le fait que la révision constitutionnelle elle-même reste largement entre les mains d'institutions nationales, avec une possibilité de participation des forces politiques locales très restreintes, et la procédure de révision constitutionnelle se retrouve marquée d'un tropisme national assez flagrant. Il reste toutefois nécessaire de nuancer le propos en précisant que les termes de l'accord de Bougival contraignent ce que la révision pourra entériner dans le texte constitutionnel.

Toutefois, l'obligation d'entériner un accord ne s'applique pas pour le processus autonomiste corse, celui-ci ne reposant pas sur un accord formalisé entre forces politiques loyalistes et forces indépendantistes. Seul un projet de loi constitutionnelle fondera le statut nouveau de la Corse²¹ ; le processus se retrouver, sur le plan normatif, plus solidement entre les mains du Parlement qu'entre celles des forces politiques autonomistes corses. Ainsi, le destin d'un tel projet peut se retrouver compromis par l'oubli d'une des étapes de la procédure de révision par le

¹⁹ Voir accord de Nouméa signé le 5 mai 1998, paragraphe 5

²⁰ Voir Constitution du 4 octobre 1958, art. 89

²¹ Le projet a été déposé le mercredi 30 juillet 2025 devant la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel et du règlement et d'administration générale du Sénat ; il est présentement toujours soumis à examen.

Parlement en tant que pouvoir constituant²². Le projet de statut pour la Corse se retrouverait ainsi dans une posture plus fragile, l'emprise des forces autonomistes (ou indépendantistes) de la région étant plus faible que pour le processus calédonien, en raison, d'une part, de sa capacité d'intervention moindre dans la procédure, et d'autre part, de la distance géographique plus réduite par rapport à la métropole que pour les outre-mers françaises. Ajoutons à cela le fait que la Corse ne soit considérée ni comme une collectivité d'outre-mer ni comme un département et région d'outre-mer par la Constitution française²³ lui laisse une marge constitutionnelle moindre que pour la Nouvelle-Calédonie, qui tirait avantage cette fois de son éloignement géographique dès les débuts de la Cinquième République. Le projet semble toutefois avancer, avec le dépôt du projet de loi constitutionnelle effectué devant l'Assemblée nationale le 27 avril dernier.

C'est là que se trouve la différence significative avec le processus constituant qui a lieu présentement au Québec. La conception du projet établissant une Constitution pour le Québec s'est en effet effectuée sans l'intervention du gouvernement fédéral canadien, n'impliquant que celle du Gouvernement provincial québécois, et donc de l'Assemblée nationale du Québec. Par ailleurs, le projet s'inscrit dans un cadre constitutionnel relativement généreux qui permet à la législature provinciale de réviser la Constitution de sa province respective²⁴. En raison de son caractère unilatéral, le projet ne nécessitera que l'approbation de l'Assemblée nationale de la province. Néanmoins, il fait face, lui aussi, à des obstacles qui rendent la formation de la Constitution du Québec beaucoup plus vulnérable, non au moment de sa conception et de son adoption, mais une fois ces procédures achevées. En effet, la révision étant uniquement unilatérale, elle ne possède pas une valeur constitutionnelle formelle mais uniquement celle d'une loi ordinaire. Ainsi, elle peut tout à fait être soumise au jugement de la Cour suprême du Canada si la clause dérogatoire de la Charte canadienne n'est pas mobilisée²⁵. Et même si la clause est employée, elle peut toujours être levée en cas de changement de législature, en particulier si cette dernière prenait des orientations idéologiques divergeant significativement de celles fixées par le projet de loi constitutionnelle n°1 présentement discuté. Même si la procédure s'avère largement simplifiée par rapport à celle en vigueur pour la Nouvelle-Calédonie et la Corse, ces dernières bénéficient, en retour, d'un statut beaucoup plus solidement protégé si la procédure est une réussite. Du côté de la Belle Province, la procédure usitée lui laisse une marge de manœuvre significative pour la conception et l'adoption de la révision constitutionnelle, mais la laisse à la merci soit de changements politiques d'ampleur suffisamment importante, soit de la Cour suprême du Canada, dont la jurisprudence a plutôt tendance à favoriser le gouvernement fédéral et l'unité du Canada.

Ainsi, la procédure mise en place pour réviser le statut d'une collectivité territoriale maintient la Nouvelle-Calédonie comme la Corse sous le giron de la République française, avec toutefois des différences de traitement offrant une intervention renforcée aux forces politiques locales calédoniennes, là où les forces politiques autonomistes de la Corse restent, malgré leur majorité à l'Assemblée locale, dans une posture minorée s'agissant de leur propre statut. Mais il ne

²² C'est ce qu'il est arrivé au projet de révision constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie présenté en Conseil des ministres le 26 mai 1999, resté inabouti par absence d'adoption par le Congrès.

²³ Voir Constitution du 4 octobre 1958, art. 72-3

²⁴ Voir Loi constitutionnelle de 1982, partie V, article 45

²⁵ Voir Charte canadienne des droits et libertés de la personne, article 33

faut pas oublier qu'au-delà des aspects procéduraux derrière la discussion et la conception juridiques de ces statuts, le contenu même de ces nouveaux statuts calédoniens et corses ne montre pas des ambitions aussi extensives que le processus constituant québécois, aussi bien s'agissant des institutions locales que des règles démocratiques, qui soit perpétuent les principes déjà établis par le précédent statut, soit ne s'écartent pas des règles déjà en application dans la métropole.

Partie II : Une reconsidération des statuts particuliers menant vers une transformation sans révolution de l'unité et de l'indivisibilité

En effet, la question d'une extension de l'autonomie d'une collectivité territoriale n'est pas qu'une question d'impliquer ladite collectivité dans les procédures qui la concernent : il s'agit aussi d'un pari sur son avenir institutionnel, pari qui passe par une redéfinition des règles démocratiques qui la régissent ainsi que du spectre de l'autonomie, législative comme réglementaire ou culturelle, qui lui est ouverte. Un tel accroissement pourrait alors affecter en profondeur l'autodétermination interne dont est dotée la collectivité en question, et ainsi transformer les conditions de l'indivisibilité et de l'unité d'une nation.

A la surface, les statuts calédonien et corse semblent remettre en question de manière assez extensive la répartition des compétences entre ces collectivités et l'État français : en effet, pour le statut calédonien, l'accord de Bougival permet au Congrès d'adopter une résolution demandant le transfert de compétences y compris « de nature régalienne »²⁶. C'est un arrangement que l'accord de Nouméa ne permettait en aucun cas, se limitant à un transfert de compétences excluant les compétences régaliennes, qui restaient obligatoirement entre les mains de l'État²⁷. Néanmoins, ce transfert de compétences n'est en rien une procédure unilatérale, ou même excessivement aisée. L'accord, par ailleurs, ne transfère aucune compétence régalienne par défaut, et la collectivité doit en faire la demande elle-même, selon des conditions de procédure assez exigeantes. Tout d'abord, la résolution doit être adoptée « à la majorité qualifiée de trente-six membres »²⁸ par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie. Ensuite, loin d'exclure l'État, le transfert nécessite l'ouverture d'un comité de travail impliquant une coopération entre l'État et une délégation spéciale envoyée par le Congrès de Nouvelle-Calédonie, ce « afin d'étudier les modalités et les implications financières, juridiques et techniques de ce transfert »²⁹. Loin de supprimer complètement la démarche plus coopérative de l'accord de Nouméa, l'accord de Bougival préserve la teneur multilatérale de son prédécesseur et vient même ajouter au transfert de compétences une nouvelle partie en la personne du peuple calédonien. Fidèle à l'esprit de la démocratie semi-directe insufflée dans la Constitution de la Cinquième République, l'accord impose au transfert d'une compétence régalienne d'obtenir l'approbation des Calédoniens par voie de consultation, et aucun transfert n'est possible sans que leur consentement ne soit obtenu³⁰.

Ainsi, non seulement le transfert de compétences exige un acte de volonté juridique clair de la part des élus représentant le peuple calédonien au Congrès, mais le nouvel accord ajoute même

²⁶ Voir accord de Bougival, paragraphe 1.c

²⁷ Voir accord de Nouméa, paragraphe 3

²⁸ Voir accord de Bougival, paragraphe 1.c

²⁹ *Ibid*

³⁰ *Ibid*

une nouvelle couche de complexité en faisant participer le peuple calédonien lui-même à la phase finale du processus. Ainsi, tout en ouvrant la porte à de nouveaux transferts de compétences, l'État français maintient tout de même une porte relativement difficile à ouvrir par le biais de nouvelles conditions plus strictes. Ces dernières sont d'autant plus difficiles à remplir que l'équilibre des alliances politiques en présence (loyalistes contre indépendantistes) parmi le peuple calédonien ne correspond en rien à une répartition 2/3-1/3 vers l'une d'entre elles³¹.

Pour le nouveau statut de la Corse, les règles des transferts de compétence restent très vagues : le projet de loi constitutionnelle précise simplement que la collectivité peut « fixer les normes dans les matières où s'exercent ses compétences, dans les conditions et sous les réserves prévues par la loi organique »³² et est dotée « d'un statut d'autonomie au sein de la République ». Bien que rien ne soit précisé au sujet d'éventuels transferts de compétences, il est clair qu'elles restent soumises à des limites fixées par le législateur organique, qui ne sera pas l'Assemblée de Corse. Plus que jamais, même si la Corse pourra possiblement faire la loi dans des normes qui lui seront expressément confiées, la République française reste maîtresse de la répartition des compétences et n'a aucunement l'obligation de les étendre au-delà de ce qu'elle estime être un transfert raisonnable, même si la Collectivité corse souhaite aller plus loin et renforcer son autonomie.

En comparaison avec ses consœurs françaises, la province québécoise a pour ambition de développer un arsenal constitutionnel plus fortement consolidé pour préserver compétences législatives, allant jusqu'à faire de l'Assemblée nationale du Québec une institution dotée d'une souveraineté parlementaire dans son domaine de compétence législative³³. Plus encore, il lui offre une ambition volontariste beaucoup plus poussée encore, faisant de l'État du Québec une entité compétente « pour se représenter, s'engager, se lier et agir à l'étranger »³⁴. Le projet de Constitution pour le Québec met même en avant la prépondérance des droits collectifs de la nation québécoise, qu'il désigne comme « intrinsèques et inaliénables »³⁵. La province soit même reconnaître un droit de « développer et d'organiser librement ses institutions »³⁶. Par ces biais, le Québec exclut de manière beaucoup plus profonde l'intervention du gouvernement fédéral canadien et réaffirme une ambition claire de construire sa constitution provinciale de manière plus profondément unilatérale. Loin du projet multilatéral et coopératif voulu par la France et par une partie non-négligeable des alliances politiques calédoniennes et corses, le gouvernement caquiste de la province mise sur un constitutionnalisme unilatéral exercé par lui-même et pour lui-même, en antagonisme direct avec la Constitution fédérale du Canada.

Au-delà même du domaine de compétence législatif, il reste aussi une capacité d'auto-organisation interne, et notamment de réforme des règles électorales et de la révision du statut de la

³¹ Lors des dernières élections législatives calédoniennes de 2019, les partis indépendantistes avaient remporté 26 sièges, contre 25 pour les partis loyalistes et 3 pour l'Éveil océanien (parti communautaire wallisien).

³² Projet de loi constitutionnelle pour une Corse autonome au sein de la République, article unique, alinéa 4

³³ Voir titre quatrième, chapitre deuxième, article 35, *in* projet de loi n°1 dite *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, partie I.

³⁴ *Ibid*, voir titre cinquième, article 57.

³⁵ *Ibid*, voir titre deuxième, chapitre deuxième, article 7

³⁶ *Ibid*, article 10

collectivité territoriale, qui reste à construire. Et c'est ici que l'autonomie constitutionnelle pourrait jeter un doute sur la capacité de la Cinquième République à préserver son indivisibilité, et donc son unité. Ce serait en particulier le cas si une collectivité venait à obtenir une capacité d'auto-organisation par le biais d'une Constitution ou d'une « loi fondamentale » qui lui est propre.

Sur ce point, l'accord de Bougival semble altérer la construction unitaire de la Constitution en étendant le statut calédonien de manière à en faire une Loi fondamentale authentique qui lui est non seulement propre, mais également capable de consacrer sa capacité d'auto-organisation³⁷. Cette capacité passera principalement par deux possibilités que l'accord reconnaît expressément, qui sont la modification des signes identitaires du pays, l'accueil d'une potentielle charte des valeurs calédoniennes inspirée par « l'ensemble des valeurs qui animent les Calédoniens d'aujourd'hui »³⁸. La Loi fondamentale aura même la possibilité d'établir de nouveaux principes de gouvernance interne et de répartition des compétences entre les institutions de la Nouvelle-Calédonie³⁹, lui confiant ainsi une capacité d'auto-organisation pour les collectivités qu'elle surplombe dans sa propre hiérarchie territoriale (provinces, communes, etc.).

Néanmoins, le caractère révolutionnaire de ce nouveau statut se retrouve limité à la fois par un précédent historique et par un facteur unificateur. D'une part, cette tentative n'est pas le premier essai de construction de constitutions infraétatiques propres à des collectivités des outre-mers françaises dans l'histoire de la Cinquième République. En effet, après le scrutin référendaire du 28 septembre 1958, les territoires d'outre-mer qui avaient approuvé la Constitution de la Cinquième République pouvaient faire le choix de changer de statut et d'accéder « soit à celui de DOM⁴⁰, soit à celui d'État membre de la Communauté »⁴¹. Ces dernières étaient alors régies par le titre XII, qui en faisaient des États qui jouissent de l'autonomie, ce qui signifie concrètement qu'ils « s'administrent eux-mêmes et gèrent démocratiquement et librement leurs propres affaires »⁴². De plus, les domaines de compétence confiés à la Communauté française incluaient également des compétences censément régaliennes telles que la monnaie, la défense ou la politique étrangère, ainsi qu'un potentiel transfert de ces domaines de compétence vers un des membres de la Communauté⁴³. Loin d'être une révolution, le nouveau projet constitutionnel déployé pour la Nouvelle-Calédonie ne fait que reconstruire et redécouvrir un précédent constitutionnel historique qui a simplement eu la malchance d'entrer en désuétude trop tôt dans l'évolution constitutionnelle de la Cinquième République pour en imprégner l'esprit en profondeur. Par ailleurs, le statut de la Corse se révèle encore moins enclin à remettre en cause l'indivisibilité républicaine que sa consœur calédonienne. Le statut de la Corse, même en consacrant son autonomie, maintient expressément la Collectivité sous le giron de la République⁴⁴, réduisant assez fortement la portée de l'autonomie qui lui est confiée. Quant à la possibilité d'une révision du statut des collectivités calédonienne et corse, les règles ne sont pas particulièrement généreuses : l'éventuelle Loi fondamentale calédonienne ne peut

³⁷ Voir accord de Bougival, partie II, paragraphe 2

³⁸ *Ibid*

³⁹ *Ibid*

⁴⁰ DOM : département d'outre-mer.

⁴¹ DIEMERT Stéphane, « L'histoire constitutionnelle de l'outremer sous la Ve République », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel (aujourd'hui Titre VII)*, éditions Dalloz, 2012, n° 35, vol. 2, p. 9

⁴² Constitution du 4 octobre 1958, titre XII, article 77 tel qu'en vigueur jusqu'au 5 août 1995.

⁴³ *Ibid*, article 78 tel qu'en vigueur jusqu'au 5 août 1995.

⁴⁴ Voir projet de loi constitutionnelle pour une Corse autonome au sein de la République, article unique, alinéa 2

en effet être révisée qu'avec une majorité qualifiée des trois cinquièmes⁴⁵. Quant au statut corse, il reste régi par une loi organique⁴⁶, un outil qui reste entre les mains du Parlement français et limite de manière significative sa participation au processus de révision de son statut.

Loin s'en faut, le projet constitutionnel québécois met en lumière plus que jamais la séparation entre les cultures constitutionnelles française et québécoise. En effet, même si les projets de Constitution pour le Québec ne sont en rien récents⁴⁷, aucun d'entre eux n'a réellement abouti à un véritable changement constitutionnel de taille pour la province. Le projet de loi n°1, pour y remédier, vise à faire de la Constitution du Québec « la loi des lois »⁴⁸, ce qui implique alors le droit, pour le peuple québécois, « de choisir librement le régime politique et le statut juridique »⁴⁹ de la province. Ce dernier droit est même pérennisé par le projet de loi n°1 comme étant inaliénable, une manière de protéger le droit du peuple québécois à disposer de lui-même⁵⁰, autant que faire se peut, d'une intervention en sens contraire du gouvernement fédéral canadien. La loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec, incluse dans le projet de loi n°1, fait même de la préservation et de l'accroissement de l'autonomie de la province un devoir et fait du respect de ladite autonomie une condition fondamentale « pour assurer l'existence et l'épanouissement de la nation québécoise »⁵¹. Cela passe par une déclaration du Parlement du Québec affirmant le caractère protecteur d'une loi à l'égard de la nation québécoise⁵², et en obligeant le gouvernement à appliquer une asymétrie dans le cadre de l'action « au sein de l'union fédérale canadienne »⁵³, ainsi qu'en consacrant une ambition d'obtenir une représentation adéquate au sein du Canada⁵⁴.

Là encore, en comparaison avec le projet déployé pour la Corse et la Nouvelle-Calédonie, la Constitution du Québec a une ambition beaucoup plus ouverte de s'opposer à la Constitution canadienne et de consacrer, de manière particulièrement passionnée, le droit collectif du peuple québécois de construire une Constitution qui lui est propre et l'obligation d'assurer la protection de l'autonomie constitutionnelle, là où les projets calédonien et corse essaient toujours de se rattacher à l'État français et aux principes républicains⁵⁵, d'une manière ou d'une autre. Même l'accord de Bougival, loin d'écarter les principes républicains de l'éventuelle Loi fondamentale, consacre même ces principes comme une valeur fondamentale auxquelles les Calédoniens se rattachent⁵⁶.

Au-delà de l'absence d'une réelle révolution constitutionnelle dans les projets de révision du statut corse et calédonien, l'idée d'une séparation accrue entre ces collectivités et la République française reste encore crainte et soumise à des limitations qui, loin d'annuler la reconnaissance de

⁴⁵ Voir accord de Bougival, partie II, paragraphe 2

⁴⁶ Voir projet de loi constitutionnelle pour une Corse autonome au sein de la République, article unique, alinéas 3, 4 et 5

⁴⁷ Voir TURP Daniel, *La Constitution québécoise – Essais sur le droit du Québec de se doter de sa propre loi fondamentale*, éditions JFD, 2013, 633 p.

⁴⁸ Voir titre premier, chapitre premier, article 1, in projet de loi n°1 dite *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, partie I.

⁴⁹ *Ibid*, chapitre deuxième, article 14

⁵⁰ *Ibid*, article 13

⁵¹ Voir chapitre premier, article 2, in projet de loi n°1 dite *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, partie II.

⁵² *Ibid*, chapitre II, article 5

⁵³ *Ibid*, article 15 ; voir article 14 pour les conditions d'application de l'article 15.

⁵⁴ *Ibid*, chapitre V, article 22

⁵⁵ Voir accord de Bougival, partie II, paragraphe 2

⁵⁶ *Ibid*

leurs particularismes locaux, semblent s'y greffer et en devenir une partie intégrante, marquant là une peur qu'une éventuelle séparation aille jusqu'à une sécession et à la formation d'un nouvel État séparé de la République française.

Partie III : Une limitation persistante et stricte d'une séparation accrue entre la collectivité étatique et la collectivité infraétatique greffée à la reconnaissance des particularismes locaux

Il peut être tentant de supposer que la mise en place d'un nouveau statut particulier, pour une collectivité infraétatique donnée, s'accompagne également d'une séparation accrue par rapport à l'ordre juridique qui le surplombe, autant sur le plan de l'autodétermination interne que de l'autodétermination externe. Cela peut être d'autant plus tentant que la dernière révision d'ampleur du statut calédonien remonte à l'accord de Nouméa et intégrait la possibilité, pour la collectivité calédonienne, de décider de son destin à travers trois référendums d'autodétermination, référendums qui ouvraient la voie vers une possible indépendance. L'histoire constitutionnelle du Québec converge sur ce point, notamment par l'organisation unilatérale de référendums sur l'autodétermination de la province. Ces référendums ayant tous été des échecs pour le camp indépendantiste, il est nécessaire d'interroger l'ouverture de nouvelles procédures d'autodétermination et l'approfondissement de la séparation avec l'État-nation qui les surplombe.

Au-delà même du domaine de compétence législatif, il reste aussi une capacité d'auto-organisation nationale à construire pour toutes ces collectivités infraétatiques, en particulier s'agissant des règles liées à la culture, à la citoyenneté et à l'autodétermination externe. Or la structure de l'État unitaire n'est censée comprendre « qu'une organisation politique et juridique »⁵⁷, et en conséquence n'est pas censée permettre un tel partage du pouvoir entre l'État et les collectivités territoriales. Pourtant, c'est là l'ambition des nouveaux statuts calédonien et corse, du moins à la surface. Et un tel processus a la capacité d'affirmer une séparation irréversible entre ces entités et l'État français, tout comme elle peut

En premier lieu, la séparation entre la collectivité infraétatique et l'État se fait sur un front culturel : il ne s'agit pas que d'affirmer l'existence d'une culture locale au sein de l'État, mais d'affirmer, en droit, l'existence d'une communauté humaine possédant une culture, une histoire, une langue et des institutions qui lui sont propres, voire sans équivalent parmi les collectivités insérées dans le même ordre juridique. L'accord de Bougival ouvre justement la voie de la Loi fondamentale, mentionnée précédemment, afin de conférer à la collectivité une capacité accrue de définition de ses symboles nationaux et même des valeurs qui caractérisent sa nation⁵⁸. Le statut corse actuellement en examen devant l'Assemblée nationale se veut même tenir compte des intérêts de la collectivité, spécificités liées « à son insularité méditerranéenne et à sa communauté historique, linguistique, culturelle ayant développé un lien singulier à sa terre »⁵⁹. C'est un point où il existe une certaine convergence avec le projet de loi n°1 au Québec, qui prodigue une définition très précise des

⁵⁷ HAQUET Arnaud, « Le Conseil constitutionnel garant du caractère unitaire de l'État ? », *Titre VII*, 2022, n°9, vol. 2, p. 1

⁵⁸ Voir accord de Bougival, partie II, paragraphe 2

⁵⁹ Voir projet de loi constitutionnelle pour une Corse autonome au sein de la République, article unique, alinéa 2

caractéristiques du peuple québécois, historique comme linguistique et même juridique, et vient approfondir la rupture avec l'État fédéral canadien en reniant tout « attachement au régime monarchique »⁶⁰. Néanmoins, ce dernier point réaffirme plus que jamais la séparation entre les deux modèles : en effet, le projet québécois affirme non seulement une communauté humaine possédant une histoire, langue et terre spécifique, mais aussi un véritable divorce avec le régime politique de son propre pays ; les potentiels statuts corse et calédonien, actuellement examinés, n'opèrent pas un tel divorce politique et font même l'exact contraire. Le statut de l'État de la Nouvelle-Calédonie est inscrit « au sein de l'ensemble national, inscrit dans la Constitution de la République française »⁶¹, qualification qui met un coup de frein à un potentiel divorce entre le modèle calédonien et celui de la République. Le statut corse n'opère pas de manière si différente, réaffirmant la place de la collectivité au sein de la République et offrant au Gouvernement français la possibilité d'adapter les dispositions de nature législative en vigueur « aux spécificités de la collectivité »⁶². Ainsi, même quand des spécificités exigent une adaptation aux spécificités d'une collectivité, la Corse ne va pas être la seule à initier l'adaptation ; la République française, si tant est que la loi n'exclue pas expressément un tel processus, peut lancer le mouvement par ordonnance.

S'agissant de la nationalité, la France semble plus en avance encore que le Québec : en effet, même dans le projet de loi n°1, le gouvernement caquiste ne mentionne pas pour autant l'existence d'une citoyenneté québécoise séparée de celle de Canada, même s'il présente le peuple québécois comme formant « une nation enracinée dans son territoire et unie autour de son identité »⁶³ et désigne la nation québécoise comme étant « titulaire de droits collectifs intrinsèques et inaliénables »⁶⁴. L'accord de Bougival, de son côté, crée une authentique nationalité pour la Nouvelle-Calédonie établie sur une série de critères tels que l'admission à la participation aux élections législatives et provinciales calédoniennes, la naissance ou la résidence sur le sol calédonien ou l'union avec une personne⁶⁵. La Loi fondamentale aura même la possibilité de préciser certains des critères de la nationalité calédonienne⁶⁶. Le projet de statut corse, en revanche, ne crée pas une nationalité similaire à celle voulue pour le peuple calédonien.

La question du corps électoral est elle aussi tout à fait fondamentale pour le statut calédonien, là où la question reste mise à l'écart par le projet de loi n°1 au Québec au profit d'autres sujets comme les droits collectifs du peuple québécois : nous pouvons alors assumer que les conditions pour faire partie du peuple québécois, sur le plan de la citoyenneté, restent dans les canons du droit de la nationalité appliqué dans la province. L'accord de Bougival continue l'application de règles s'écartant du suffrage universel pour les élections des institutions politiques locales calédoniennes, notamment en obligeant de justifier soit d'une inscription sur la liste électorale spéciale pour la consultation ou la liste électorale spéciale à l'élection du Congrès et des assemblées provinciales « dans leur dernier état en vigueur »⁶⁷, soit de quinze ans de résidence en Nouvelle-Calédonie ou

⁶⁰ Voir article 1, in projet de loi n°1 dite *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, partie I.

⁶¹ Voir accord de Bougival, partie I

⁶² Voir projet de loi constitutionnelle pour une Corse autonome au sein de la République, article unique, alinéa 6

⁶³ Voir article 1, in projet de loi n°1 dite *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, partie I.

⁶⁴ *Ibid*, titre premier, chapitre deuxième, article 7

⁶⁵ Voir accord de Bougival, partie II, paragraphe 3

⁶⁶ *Ibid*

⁶⁷ *Ibid*, paragraphe 4.b

d'une naissance sur son sol⁶⁸. Cette exception au suffrage universel n'est toutefois pas étendue à une autre collectivité, le projet corse se contentant de déclarer les électeurs inscrits sur les listes électorales corses comme étant les seuls à être autorisés à participer à la consultation sur le statut de la collectivité⁶⁹.

Implanter une telle nationalité est une véritable révolution à l'échelle de la République, une manière de reconnaître l'existence d'une communauté humaine suffisamment séparée de l'ensemble républicain pour nécessiter une nationalité propre. Néanmoins, cela ne signifie pas que la République entame un divorce définitif des deux communautés. Pour ce faire, l'accord met en place un lien extrêmement fort entre la nationalité calédonienne et la nationalité française en maintenant tout de même la nationalité française pour les nationaux calédoniens et en faisant de la renonciation à la nationalité calédonienne une renonciation à la nationalité française⁷⁰. Cette manière de construire la nationalité calédonienne permet de fermer la porte à une séparation accrue en obligeant les nationaux calédoniens à rester sous le giron de la nationalité française pour en bénéficier. La question ne se pose pas pour le projet de loi constitutionnelle pour la Corse, qui ne crée aucune citoyenneté propre à cette collectivité.

Le gouffre entre le modèle français et le modèle québécois se creuse plus fortement encore lorsqu'il s'agit de l'organisation d'un référendum sur l'autodétermination de la collectivité concernée. Le projet de loi n°1 reconnaît au peuple québécois le droit de disposer de lui-même⁷¹ mais ne précise rien sur les modalités d'un éventuel vote sur l'indépendance de la province, s'arrêtant à une reconnaissance du « droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec »⁷² et la possibilité qu'il soit consulté par le biais d'un référendum « tenu en vertu de la loi »⁷³. Même si la porte n'est pas fermée à un éventuel référendum sur l'indépendance, rien ne précise de manière remarquable si ce dernier est sur la table, créant une zone grise au sein même de la Constitution québécoise qui poserait un enjeu crucial à quelques mois seulement des élections générales québécoises. Le projet de loi constitutionnelle pour la Corse, en revanche, n'aborde aucunement ce sujet, et semble non créer une zone grise, mais fermer la porte à une indépendance éventuelle de la Corse. Toutefois, elle ne ferme pas complètement la porte à cette option pour le cas calédonien, en dépit de l'échec du « Oui » aux trois référendums sur l'autodétermination organisés entre 2018 et 2021. Il s'agira tout de même d'une porte beaucoup plus difficile à ouvrir que par le passé. En effet, là où l'accord de Nouméa mettait en place un calendrier précis quant à l'organisation de ces trois référendums, l'accord de Bougival ne fait rien de tel. L'accord complémentaire d'Elysée-Oudinot limite même la possibilité de discuter de l'avenir de la relation franco-calédonienne au transfert progressif de l'ensemble des compétences régaliennes entre les mains de l'État de Nouvelle-Calédonie⁷⁴. Ainsi, l'accord de Bougival et l'accord complémentaire semblent tirer les conséquences des trois référendums et fermer la porte à

⁶⁸ *Ibid*

⁶⁹ Voir projet de loi constitutionnelle pour une Corse autonome au sein de la République, article unique, alinéa 7

⁷⁰ Voir accord de Bougival, partie II, paragraphe 3

⁷¹ Voir titre deuxième, chapitre deuxième, article 13, in projet de loi n°1 dite *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, partie I.

⁷² *Ibid*, article 14

⁷³ *Ibid*, article 15

⁷⁴ Voir accord d'Elysée-Oudinot, paragraphe 2

une éventuelle indépendance, ne permettant la réouverture des discussions que dans un cas très exceptionnel et, comme vu précédemment, particulièrement difficile à atteindre. A l'ambiguïté constitutionnelle du projet de loi n°1 québécois sur la question de l'autodétermination et d'une éventuelle indépendance, les projets constitutionnels de la République française souhaitent au contraire fermer la porte à une autodétermination externe et tourner la page constitutionnelle.

Conclusion

Loin de mettre en péril l'indivisibilité et l'unité de la République, les projets constitutionnels de cette dernière pour la Nouvelle-Calédonie et la Corse visent même à les maintenir, voire à les renforcer en préservant les discussions constitutionnelles multilatérales dans autant de circonstances que possible et en fermant peu à peu la porte à une séparation trop accrue dans les domaines culturels, communautaires et institutionnels, ou du moins en posant un cadre en mesure de circonscrire les termes de cette séparation. La comparaison avec le projet de loi n°1 présentement en discussion à l'Assemblée nationale du Québec a permis de confronter les projets constitutionnels de la République française avec un modèle constitutionnel beaucoup plus enclin à accepter des manœuvres unilatérales et un divorce constitutionnel de la province y compris s'agissant du lien avec le régime politique de l'État qui le surplombe. Loin de mourir, l'indivisibilité et l'unité de la République française se sont simplement adaptées à des contextes politiques de plus en plus sensibles, autant en reconnaissant l'existence de communautés humaines possédant une histoire et un destin particuliers qu'en tissant