



HAL
open science

L'insularité saisie par le droit constitutionnel

Wanda Mastor

► **To cite this version:**

Wanda Mastor. L'insularité saisie par le droit constitutionnel. Mélanges en hommage à Dominique Rousseau 2020, LGDJ, un savoir-faire de Lextenso, pp.457-471, 2020, 9782275071480. hal-03662384

HAL Id: hal-03662384

<https://hal.science/hal-03662384v1>

Submitted on 9 May 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'insularité saisie par le droit constitutionnel

*Wanda Mastor*¹

Professeur de droit public

Directrice du Centre de droit comparé

IRDEIC-Centre d'excellence Jean Monnet

Université Toulouse Capitole

Îles
Îles
Îles où l'on ne prendra jamais terre
Îles où l'on ne descendra jamais
Îles couvertes de végétation
Îles tapies comme des jaguars
Îles muettes
Îles immobiles
Îles inoubliables et sans nom
Je lance mes chaussures par-dessus bord car je
voudrais bien aller jusqu'à vous

Îles, Blaise Cendrars, *Feuilles de route*, 1924

« Îles ». Répéter ce mot plusieurs fois, comme l'évocation d'une prière. Rarement un nom n'aura été entouré de telles nimbes légendaires. La seule évocation d'une île, ou des îles, suffit à nous transporter dans un univers aux confins de l'onirique. Des représentations concrètes de l'atoll bleu lagon synonyme de fuite voyageuse à celles, littéraires, de l'île au trésor ou du paradis perdu, voire l'utopie d'une société parfaite, l'île a toujours nourri fantasmes et créations. Créations qui ont parfois trouvé des prolongements réels, l'île chilienne Aguas Buenas ayant perdu son nom au profit de Isla Robinsón Crusoe en 1966. Une île du pacifique fait donc le pont réel entre la fiction de Daniel Defoe et la terre qui aurait été l'abri du naufragé écossais Alexander Selkirk, inspirateur de

¹ Je remercie ma collègue et surtout amie Aurore Gaillet pour sa relecture attentive.

la figure mythique de Robinson Crusoé. La littérature est riche d'évocations de ces espaces à la fois clos et ouverts sur l'infini, que l'auteur y perçoive un paradis inespéré ou le passage obligé de son engagement politique. Pour Victor Hugo, l'île est aussi et avant tout synonyme d'exil, cette « nudité du droit »², non pour celui qui le subit mais « celui qui l'inflige »³. Peu importe la beauté de Jersey puis Guernesey. À propos de cette dernière, Hugo écrit qu'elle « est faite pour ne laisser au proscrit que de bons souvenirs ; mais l'exil existe en-dehors du lieu d'exil »⁴. À travers les yeux de Las Cases, Sainte-Hélène, lieu d'exil de Napoléon Bonaparte, « n'est autre chose qu'une très-courte rue, ou prolongement de maisons, le long d'une vallée très étroite, resserrée entre deux montagnes à pic d'un roc tout à fait nu et stérile »⁵. Insupportable exil qui, pour Sénèque, transformait la Corse en îlot de laideur : « Corse, antique Cyrnos, qu'autrefois cultiva l'aventurier des bords de la Phocide ; moindre que la Sardaigne, et plus grande qu'Ilva, Corse, horrible séjour, quand sur la plage aride le soleil des étés darde ses traits brûlants, quand Sirius en Feu dessèche tes torrents ; Corse inhospitalière, où l'étranger succombe, épargne un exilé : car l'exil c'est la tombe (...) »⁶.

Les îles n'appartiennent donc pas seulement à l'imaginaire enjoliveur. Îles-exil et îles-prisons ont réellement existé, de l'île de Gorée, d'où les esclaves « allaient, les yeux fixés sur l'infini de la souffrance »⁷, à l'île de Guantanamo, en passant par l'île du diable, l'île des Pins et Alcatraz. Certaines sont devenues de hauts-lieux du très mal nommé « tourisme pénitentiaire », d'autres demeurent liées à jamais aux noms des figures des détenus, historiques (Dreyfus, Seznec, Louise Michel, Al Capone pour ne citer qu'elles) ou littéraires (le légendaire Edmond Dantès). Du fantasme de l'île déserte ou « mystérieuse » au cauchemar de l'île-bagne, en passant par celles, irrésistibles, précédées du chant des Sirènes, l'île ne cesse de fasciner quiconque prétend au rêve ou souhaite se transporter vers un Ailleurs, en général meilleur.

Mais avant d'être ce pont vers l'imaginaire, l'île est une entité géographique. Difficile de trouver des définitions scientifiques qui se départiraient du truisme en vertu duquel l'île serait une terre entourée d'eau. Le réflexe du juriste consistant, face à un tel objet, d'en rechercher la définition dans un texte signé sous l'égide des Nations-Unies ne sera guère plus fructueux. En vertu de l'article 121-1 de la

² Victor Hugo, *Ce que c'est que l'exil*, éditions des Équateurs, 2008, p. 41.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, p. 47.

⁵ Las Cases, *Mémorial de Sainte-Hélène. Suivi de Napoléon dans l'exil et de L'histoire de la translation des restes mortels de l'empereur Napoléon aux Invalides*, T. 1, Ernest Bourdin éditeur, Paris, 1842, p. 434.

⁶ Les écrits de Sénèque relatifs à l'exil se trouvent dans « Consolation à Helvia » (pages 69 et suivantes de l'ouvrage utilisé et ci-après cité). Le poème reproduit figure dans les « Petites pièces de vers », traduit par M. Baillard, in Désiré Nisard (traductions sous la direction de), *Œuvres complètes de Sénèque*, Firmin Didot frères, fils et Cie, Paris, 1869, p. 385.

⁷ Joseph N'Diaye, inscription sur les murs de la maison des esclaves de l'île de Gorée au large de Dakar.

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer⁸, « Une île est une étendue naturelle de terre entourée d'eau qui reste découverte à marée haute », le « rocher » étant quant à lui défini par l'article 121-3 comme ne prêtant « pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre » et n'ayant pas « de zone économique exclusive ni de plateau continental ». La distinction ne brille pas par sa clarté et maintient « une incertitude juridique que beaucoup d'États continuent à préserver ardemment, validant ainsi une approche éminemment politique de la question de la répartition des espaces »⁹. Qualification d'autant plus délicate que la nature, à côté des îles et rochers, a également créé des îlots volcaniques, dont le droit international régit les conséquences induites par les émergences éphémères¹⁰.

Aux fins de ladite convention, il faut entendre par archipels « un ensemble d'îles, y compris des parties d'îles, les eaux attenantes et les autres éléments naturels qui ont les uns avec les autres des rapports si étroits qu'ils forment intrinsèquement un tout géographique, économique et politique, ou qui sont historiquement considérés comme tels »¹¹. Juridiquement, la définition des archipels est bien plus intéressante, prometteuse, et apporte à cette terre entourée d'eau un relief économique, politique et historique. En droit international, il existe de très nombreux exemples où les îles furent, et sont encore au centre de conflits territoriaux. Il est clairement établi qu'elles sont, y compris les plus exigües, susceptibles d'appropriation, contrairement aux « hauts fonds découvrants », terres découvertes à marée basse et recouvertes à marée haute. Dans l'arrêt *Différend territorial et maritime (Nicaragua c. Colombie)*¹² à propos de la question de la souveraineté sur certaines îles des Caraïbes occidentales, la Cour internationale de justice devait notamment déterminer si les formations maritimes en litige étaient susceptibles d'appropriation. Au terme d'un raisonnement passionnant, la Cour a conclu que la souveraineté sur les îles en question revenait à la Colombie, et non au Nicaragua. Plus récemment, le statut des îles a été au centre d'un différend opposant la République populaire de Chine et la République des Philippines¹³. La Chine revendiquait plusieurs éléments marins qu'elle considère comme des « îles », en s'appuyant sur un ensemble d'arguments notamment historiques. À la demande des Philippines, un tribunal a été saisi sous l'égide de la Cour

⁸ Montego Bay, 10 décembre 1982, entrée en vigueur le 16 novembre 1994, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1834, p. 3.

⁹ Sébastien Touzé, « Les îles volcaniques émergées : règles d'acquisition territoriale et régime de délimitation maritime », *Annuaire français de droit international*, volume 52, 2006. P. 479.

¹⁰ Telle l'île de Ferdinanda en Méditerranée, qui sert de point de départ à la réflexion de Sébastien Touzé ci-dessus citée.

¹¹ Article 46 b de la Convention.

¹² Cour internationale de justice, arrêt n° 2012/33 du 19 novembre 2012, *Différend territorial et maritime (Nicaragua c. Colombie)*, <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/124>

¹³ *Arbitrage relatif à la mer de Chine méridionale (La République des Philippines C. la République populaire de Chine)*, Cour permanente d'arbitrage, 12 juillet 2016.

permanente d'arbitrage afin de juger lesdits arguments¹⁴ à l'aune de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer¹⁵. Dans son arbitrage rendu 12 juillet 2016, non seulement le tribunal a-t-il repoussé la validité de l'argumentaire de Pékin sur le caractère historique des droits qu'il possédait sur cette zone, mais encore a-t-il estimé que l'île Taiping n'était pas une « île » mais un « rocher » au sens de l'article 121-3 de la Convention précitée. Par conséquent, cette île ne donne pas droit à une zone économique exclusive ; et quand on sait qu'elle est occupée par Taïwan, on imagine l'émotion politique et diplomatique considérable qu'a entraînée l'analyse sémantique du tribunal. En Méditerranée, l'exemple classique de conflit né de revendications de souverainetés étatiques sur des îles est l'affaire du plateau continental de la mer Égée opposant la Grèce à la Turquie devant la Cour internationale de justice en 1976¹⁶.

Le droit européen s'est également saisi de l'insularité à travers la distinction entre les régions ultrapériphériques (RUP)¹⁷ et les Pays et Territoires d'outre-mer (PTOM)¹⁸. En vertu de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les RUP font partie intégrante du territoire de l'Union européenne et le droit européen des traités et du droit dérivé leur est donc directement applicable, contrairement aux PTOM pour lesquels seule une « association » est évoquée. Il est intéressant de relever que dans l'article 349 du TFUE, la situation économique et sociale structurelle des îles en question est considérée comme étant « aggravée » par toute une série de facteurs. Facteurs qui, logiquement, découlent tous de l'insularité, laquelle est pourtant énumérée

¹⁴ Et non trancher le différend territorial.

¹⁵ L'article 298(1) de la Convention permet aux États parties de faire une déclaration exemptant les disputes maritimes et territoriales des mécanismes contraignants de résolution des disputes.

¹⁶ CIJ, arrêt du 19 décembre 1978, *Plateau Continental de la mer d'Égée*, <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/62/arrets>. Saisie par la Grèce à propos d'un différend l'opposant à la Turquie concernant le plateau continental de la mer Égée, la Cour s'est déclarée incompétente sur la base des deux instruments invoqués par la Grèce (l'Acte général de Genève de 1928 pour le règlement pacifique des différends internationaux et un communiqué de presse gréco-turc du 31 mai 1975).

¹⁷ La Guyane, la Guadeloupe, Saint-Martin, la Martinique, la Réunion, Mayotte, les Canaries, les Açores et Madère. Le Traité de Lisbonne facilite (article 355.6, dite « clause passerelle ») l'évolution institutionnelle des RUP, qui peuvent changer de statut. Ainsi, pour ce qui concerne la France, le Conseil européen a décidé, le 27 octobre 2010, d'octroyer le statut de PTOM à Saint-Barthélemy à compter du 1er janvier 2012, et Mayotte, auparavant PTOM, est devenue RUP à compter du 1er janvier 2014.

¹⁸ Le statut de « pays et territoire d'outre-mer » concerne 26 territoires relevant de quatre des États membres de l'Union européenne : le Danemark (Groenland), la France (la Nouvelle-Calédonie et ses dépendances, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, les Terres australes et antarctiques françaises, Wallis et Futuna et, depuis 2012, Saint-Barthélemy), les Pays-Bas (Aruba et les Antilles néerlandaises : Bonaire, Curaçao, Saba, Saint-Eustache et la partie néerlandaise de Saint-Martin) et le Royaume-Uni (Anguilla, les Bermudes, les îles Caïmans, la Géorgie du Sud et les îles Sandwich du Sud, les îles Malouines, Montserrat, les îles Pitcairn, Sainte-Hélène Ascension et Tristan da Cunha, le Territoire antarctique britannique, le Territoire britannique de l'océan indien, les îles Turques-et-Caïques et les îles Vierges britanniques).

Si leurs ressortissants disposent de la citoyenneté européenne, ces pays ne font pas partie du territoire de l'UE et donc ne sont pas soumis au droit européen. Le traité de Lisbonne de 2009 leur confère le statut de pays associés, visant à soutenir leur développement économique et social. Voir notamment Thomas M'saïdié, *Les Pays et territoires d'outre-mer dans l'Union européenne*, Bruylant, 2013, 650 pages.

à côté d'autres considérés comme aggravants : « L'éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits ». L'analyse logique de la disposition conduit donc à écarter le fait que les quatre autres facteurs découleraient de l'insularité, ici énoncée comme un facteur distinct. Pour le dire en d'autres termes, l'insularité n'est pas un handicap en soi ; elle peut représenter, cumulée à autres, une spécificité susceptible d'*aggraver* une situation *déjà* difficile.

Le supplément culturel, identitaire, apporté par la définition des archipels citée plus haut semble aller de soi dans la compréhension de nombreuses îles dans le monde qui furent, et sont encore, objets de convoitise. Aussi les îles Cook, au moment où nous écrivons, envisagent-elles d'abandonner le nom de l'explorateur britannique à la faveur d'une qualification qui mettrait en valeur la culture polynésienne de cet archipel¹⁹. Le mot « insularité » est porteur dudit supplément. Au-delà de l'aspect purement descriptif auquel renvoie le mot « île », celui d'« insularité » évoque un élément subjectif²⁰. Dans le sens le plus strict, l'insularité désigne bien évidemment ce qui est relatif à une île ou un archipel ; mais son sens large englobe une facette plus humaine, allant jusqu'à un état d'esprit. Montesquieu ne disait pas autre chose en consacrant un chapitre de *L'Esprit des Lois* aux « peuples des îles », soulignant, de manière néanmoins aussi caricaturale que le lien entre le climat et l'inclinaison à la servitude, que « les peuples des îles sont plus portés à la liberté que les peuples du continent »²¹.

Certaines disciplines des sciences humaines, de l'anthropologie à la psychologie, se sont saisies de cette insularité comme trait particulier, voire distinctif d'un individu ou d'un collectif. Il s'agit bien d'un concept qui, en biologie, explique certaines spécificités de la faune et la flore comme, en science politique, il peut expliquer certaines causes de conflits. Si, pour l'historien Lucien Febvre, s'opposant à l'idée d'un déterminisme insulaire, il n'existe pas de « loi des îles »²², pour d'autres en revanche ladite insularité serait source explicative de certains traits de caractère, comportements individuels, ou du moins d'un type particulier de relation avec le territoire. C'est le cas de certains

¹⁹ Voir l'article paru dans le journal *Le Monde* le 5 mars 2019, https://www.lemonde.fr/international/article/2019/03/05/les-iles-cook-envisagent-de-changer-de-nom-pour-refleter-leur-culture-polynesienne_5431667_3210.html

²⁰ Voir les travaux des géographes, notamment Françoise Péron, « Fonctions sociales subjectives des espaces insulaires (à partir de l'exemple des îles du Ponant) », *Annales de géographie*, 2005, n°644, p. 283.

²¹ « Les îles sont ordinairement une petite étendue ; une partie du peuple ne peut ne peut pas être si bien employée à opprimer l'autre (...) », Montesquieu, *L'Esprit des Lois*, Tome second, Titre chapitre V, Livre XVIII, François Grasset, Lausanne, 1770, p. 204.

²² Lucien Febvre, *La terre et évolution humaine. Introduction géographique à l'histoire*, Collection « L'évolution de l'humanité, synthèse collective », Albin Michel, Paris, 1949, 475 pages, cité par Stéphane Gombaud, *Îles, insularité et îléité. Le relativisme dans l'étude des espaces archipélagiques*, thèse de l'Université de la Réunion, 2007, p. 265. Disponible in <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00462505>

psychologues dits « de l'espace », à l'instar d'Abraham Moles qui proposa en 1982 le terme d'« îléité » : « (...) Nous nous référons ici à une image de l'île qui possède des dimensions psychologiques et le développement (...) repose sur cette idée, intuitive, que l'insularité, ou plutôt l'"îléité" de l'île est une sorte de fonction phénoménologique, fortement liée à sa grandeur »²³. Et l'auteur de résumer ainsi l'apport de sa contribution : « Nous proposons (...) une analyse psychologique d'un certain type d'espace, choisi parce qu'il illustre remarquablement l'interaction qui s'établit nécessairement entre le comportement des êtres et le cadre environnemental : en l'occurrence l'espace dans lequel ils se situent (...). Ceci conduirait à la limite à établir un "cahier des charges psychologique" des îles en fonction des besoins sociaux et humains »²⁴.

Quoi qu'il en soit, il est complexe de faire de l'insularité un concept scientifique tant les diversités et disparités rendent l'objet fuyant : « Il est extrêmement difficile, voire impossible de donner à ce mot la précision qu'il faudrait pour l'élever au rang de concept scientifique »²⁵. Le juriste doit-il cependant s'interdire de porter son regard sur ce mot, concept « mou » ? Le constitutionnaliste a-t-il le droit de s'intéresser à une « chose » *a priori* non normative ? Coexistent, dans le paysage juridique, des normes sans actes et des actes sans normes dont on peut depuis longtemps constater la multiplication. Une telle prolifération d'actes juridiques non prescriptifs - donc non normatifs - doit être déplorée, tout comme une disposition qui, uniquement descriptive, ne contiendrait aucun énoncé impératif.

Les positivistes que la disposition « la montagne est une entité géographique, économique et sociale »²⁶ agace le seront tout autant par celle qui pourrait déclarer qu'« une île est entité géographique ». Et cette critique des dispositions non normatives doit être d'autant plus forte quand ces dernières sont gravées dans le texte le plus élevé de la hiérarchie des normes. Notre constitution contient déjà des dispositions non normatives, et le Conseil constitutionnel ne s'est pas privé de refuser de leur donner plus de consistance. Aussi l'article 75-1 était-il déjà purement déclaratif (pour ne pas dire décoratif) : « Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France ». Le Conseil a précisé que « cet article n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; que sa méconnaissance ne peut donc être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution »²⁷. À l'actuel projet de loi constitutionnelle qui entend insérer dans l'article 34 la compétence du législateur pour agir également contre les changements climatiques, les députés ont voté un amendement

²³ Abraham A. Moles, « Nissonologie ou science des îles », *Espace géographique*, tome 11, n°4, 1982, p. 283.

²⁴ *Ibid.*, p. 281.

²⁵ Guy Mercier, « Etude de l'insularité », *Norois*, n°145, Janvier-Mars 1990, numéro sur les *Iles et sociétés insulaires*, p. 10.

²⁶ Exemple pris par Denys de Béchillon, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, éditions Odile Jacob, Paris, 1997, p. 277.

²⁷ Décision n° 2011-130 QPC du 20 mai 2011, considérant 3.

propulsant une telle action au sein du premier article : il pourrait désormais indiquer que « [La France] agit pour la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et contre les changements climatiques »²⁸. Le symbole est aussi fort que la portée est incertaine.

Le même projet de loi constitutionnelle prévoit d'insérer un article sur la Corse, dont nous ne retiendrons ici que l'élément pertinent pour notre étude : il y est prévu d'indiquer que « les lois et règlements peuvent comporter des règles adaptées aux spécificités liées à son *insularité* ainsi qu'à ses caractéristiques géographiques, économiques ou sociales ». Insularité qui ferait ainsi son entrée dans la constitution, l'actuelle version n'utilisant le mot « île » que pour désigner celles de Wallis et Futuna. Le droit dérogatoire de l'outre-mer est avant tout justifié par les besoins des « populations », les « caractéristiques et contraintes particulières » ou « intérêts propres », non par l'insularité de la plupart de ces territoires ultra-marins.

Si le projet de réforme constitutionnelle devait aboutir, nul doute que ces contraintes insulaires seront précisées dans une loi organique. Le droit comparé démontre que les lois complétant la constitution (dont l'appellation diffère d'un système à un autre) sont le principal support de la référence au fait insulaire. Cette dernière, en soi, ne fait donc que sous-entendre certaines conséquences normatives, et comparer les constitutions sur cette question peut s'avérer pertinent. Ou du moins, passionnant, et ce n'est pas le moindre intérêt de la recherche pour celui qui la produit et, nous l'espérons, pour celui qui la découvre. Assurément, la liberté du chercheur fait l'importance de chaque sujet et objet d'étude. Le charme des constitutions est souvent de rendre ses éléments d'égale valeur. Dans certains systèmes, aucun élément n'est « supérieur » à un autre. Cette remarque apporterait d'ailleurs un relief axiologique que le positivisme n'affectionne guère. L'insularité est-elle objet de droit constitutionnel ? Pour le dire autrement, existe-t-il une définition constitutionnelle des îles ou de l'insularité ? L'essence même du droit constitutionnel, droit de la constitution d'un régime politique donné, entraîne une réponse négative.

Mais s'il n'existe pas de définition constitutionnelle au singulier, il existe en revanche une multitude de statuts constitutionnels des îles, contenus dans les constitutions et lois constitutionnelles ou organiques. En ce sens, l'insularité peut être objet de droit constitutionnel et ce n'est sans doute pas le dédicataire de ces *Mélanges* qui reprocherait à un sujet sa liberté d'approche, et à son auteur de l'avoir notamment choisi pour le fait d'être, précisément, fièrement, une insulaire. Dominique

²⁸ Amendement n°328 adopté le 4 juillet 2018, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/amendements/0911/AN/328.asp>

Rousseau a toujours aimé les sujets stimulants, originaux ; il les a aimés de manière libre, faisant honneur à son statut d'universitaire.

Si aucune constitution ou statut d'autonomie ne donnent de définition de l'insularité, ils en précisent parfois les fondements, à travers les références historiques, mais surtout les conséquences. Pour de multiples raisons liées à la dimension de la présente étude, nos capacités linguistiques et notre propre cadre méthodologique, nous nous concentrerons sur les îles européennes²⁹, en privilégiant les constitutions écrites assorties de lois relatives à leur autonomie (que lesdites lois soient de niveau constitutionnel, organique ou ordinaire). Juridiquement, les accents tautologiques font leur retour sous des termes différents. Si géographiquement, l'île est une terre entourée d'eau, juridiquement, l'insularité est porteuse de contraintes spécifiques. Le raisonnement semble parfaitement circulaire : l'île est spécifique parce que les contraintes y sont spécifiques. Les contraintes sont spécifiques parce que l'île est spécifique. Comment le juriste peut-il se sortir de cette impasse méthodologique (l'impasse conceptuelle ayant déjà été admise plus haut) ? Il ressort d'une étude comparée des constitutions des Etats comprenant des îles ou archipels que les contraintes y sont rarement précisées, mais établies telle une évidence. Elles semblent aller de soi, comme si le handicap économique, mais aussi l'identité culturelle, découlaient de cet isolement (I). Une fois mentionnées les spécificités, les textes suprêmes en tirent les conséquences. Pour lutter contre les effets négatifs, parfois handicapants de l'insularité, ou dans une logique de reconnaissance d'une identité propre, les constituants européens ont offert à ces îles des moyens juridiques leur permettant de compenser les effets négatifs, ou du moins les gérer au plus près d'eux. L'analyse comparée démontre que ces moyens juridiques découlent, pour la plupart des îles européennes, de l'autonomie législative qui leur est accordée, dans des supports et degrés évidemment variables (II).

I. Le fondement de l'insularité constitutionnalisée : les contraintes spécifiques

Juridiquement, l'insularité n'est pas porteuse de la même charge romantique qu'en littérature et est souvent associée à la notion de handicap. À l'instar du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne cité plus haut, elle est présentée comme une sorte de facteur aggravant de territoires déjà touchés par d'autres fléaux. La question de savoir si c'est l'insularité qui génère ces derniers ou

²⁹ Sauf mention contraire, toutes les traductions sont les nôtres. Les constitutions, statuts et textes doctrinaux ont été étudiés dans leur langue originale quand il s'agissait du français, de l'anglais, de l'italien, de l'espagnol, du portugais et du catalan. Les sources rédigées dans une autre langue ont été étudiées dans leur version officielle anglaise (Danemark, Finlande).

s'il elle ne fait que s'ajouter à eux, préexistants ou parallèles, n'importe guère ici. Nous ne nous concentrons que sur la manière dont les constitutions saisissent cette insularité et y attachent une charge normative particulière. Pour les raisons soulignées en introduction sur la normativité des dispositions constitutionnelles, les textes suprêmes ne décrivent pas l'insularité et se bornent la plupart du temps à mentionner les îles sur lesquelles l'Etat dont ils régissent le fonctionnement exerce une souveraineté. Certains n'évoquent l'insularité qu'à travers la question de leur représentation au parlement, de manière fort neutre (A). En revanche, d'autres constitutions, mais surtout les statuts d'autonomie, soulignent les contraintes liées à l'insularité, avant tout facteur d'isolement et d'aggravation de la situation économique (B).

A. L'insularité mentionnée de manière neutre dans les constitutions

Au moment des travaux préparatoires de la Constitution espagnole de 1978, le débat n'a absolument pas porté sur les contraintes spécifiques qui découleraient de certains territoires. La question centrale était celle de l'autonomie de tous les territoires, à commencer par ceux qualifiés d'« historiques ». Pour le dire en d'autres termes, l'insularité n'a pas fait débat ; l'autonomie des communautés était envisagée de manière globale. La question de l'insularité ne pénètre d'ailleurs la Constitution espagnole que par la fenêtre de celle relative à la représentation parlementaire. Aussi l'article 69-3 indique-t-il que « dans les provinces insulaires, chaque île ou groupe d'îles doté d'un *Cabildo* ou d'un conseil insulaire constitue une circonscription pour l'élection des sénateurs, trois sièges revenant à chacune des grandes îles - Grande Canarie, Majorque et Ténérife - et un siège à chacune des îles ou des groupes d'îles suivants : Ibiza-Formentera, Minorque, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote et La Palma ». Ce n'est que plus loin, dans le titre relatif à l'organisation territoriale de l'Etat, que l'article 138-1 consacre l'existence d'une spécificité de l'insularité : « L'État garantit la réalisation effective du principe de solidarité consacré par l'article 2 de la Constitution, veillant à l'établissement d'un équilibre économique convenable et équitable entre les diverses parties du territoire espagnol et tenant notamment compte des exigences du fait insulaire ». L'article 141-4 précise que de ce fait insulaire découle une spécificité institutionnelle : « Dans les archipels, les îles ont en outre leur propre administration à travers les *Cabildos* ou des conseils ». Il découle d'une analyse exégétique de la Constitution espagnole que les îles ne sont pas des communautés autonomes traitées de manière indifférente. Neutre - dans le sens où il n'est pas fait mention des spécificités et contraintes qui en découleraient - mais pas indifférente. Outre ces *Cabildos* qui sont un indice de différenciation, il faut souligner que l'insularité, dans le célèbre article qui suit, est considéré comme un facteur justifiant l'autonomie : « Dans l'exercice du droit à l'autonomie

reconnu à l'article 2 de la Constitution, les provinces limitrophes présentant des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, les territoires insulaires et les provinces constituant une entité régionale historique pourront accéder à l'autogouvernement et se constituer en communautés autonomes conformément aux dispositions du présent titre et de leurs statuts respectifs ». Énoncée de manière neutre dans la constitution, l'insularité sera en revanche présentée à travers ses spécificités dans les statuts relatifs à l'autonomie des Canaries et des Baléares, comme nous le verrons plus loin.

C'est également par la fenêtre de la représentation au parlement que les îles Féroé et le Groenland font leur apparition dans la Constitution de la monarchie constitutionnelle du Danemark : « Le *Folketing* est constitué par une assemblée unique se composant de 179 membres au plus, dont deux sont élus aux îles Féroé et deux au Groenland ». Il en va de même en Finlande, où la mention des îles Åland apparaît à propos des élections législatives (« la province d'Åland forme une circonscription électorale propre pour l'élection d'un député »)³⁰. Tout d'abord cédées à la Russie en même temps que la Finlande en 1809, démilitarisées par le Traité de Paris en 1856, désireuses d'être rattachées à la Suède après l'indépendance de la Finlande en 1917, les îles Åland ont bénéficié d'un premier statut d'autonomie en 1920. Continuant de réclamer à la quasi-unanimité leur rattachement à la Suède, c'est la Société des Nations qui tranchera le débat pour confirmer la souveraineté de la Finlande sur l'archipel³¹. L'article 75 intitulé « Lois spécifiques de la province d'Åland » ne fait que renvoyer aux lois sur l'autonomie de l'archipel composé d'environ 6 500 îles, l'article 120 de la Constitution précisant clairement quant à lui que « la province d'Åland dispose de l'autonomie, conformément aux dispositions spécifiques de la loi sur l'autonomie d'Åland ». Aucune spécificité qui découlerait du fait insulaire n'est donc précisée dans les textes suprêmes espagnol, danois et finnois, comme c'est d'ailleurs le cas en Italie et au Portugal. Ce sont les statuts d'autonomie qui développent ledit fait en lui attachant des conséquences normatives.

En Italie, où le degré d'autonomie est variable selon les régions, la spécificité insulaire de deux d'entre elles n'est même pas mentionnée dans la Constitution. En vertu de l'article 116 de cette dernière, « des formes et modalités particulières d'autonomie sont accordées au Frioul-Vénétie

³⁰ Un colloque organisé sur les îles Åland en 1998 est considéré par certains nationalistes corses comme un acte fondateur dans leur réflexion sur l'autonomie de l'île. Voir *Autonomies insulaire, vers une politique de la différence pour la Corse ? Actes du colloque Régions insulaires et construction européenne : comparaison entre la Corse et les îles Åland*, 1998, éditions Albiana, Ajaccio, 1999. Je remercie mon amie la documentariste Anne-Marie Vignon pour avoir pris le temps de m'envoyer le contenu de l'ouvrage.

³¹ Pour le rappel historique de l'accession à l'autonomie des îles Åland, voir Claudio Scarpulla, *The Constitutional Framework for the Autonomy of Åland: A Survey of the Status of an Autonomous Region in the throes of European Integration*, Second revised edition, Meddelanden från Ålands högskola n°14, Mariehamn 2002, 108 p., notamment les pages 1 à 48.

Julienne, à la Sardaigne, à la Sicile, au Trentin-Haut Adige/Südtirol et au Val d'Aoste, selon les statuts spéciaux respectifs adoptés par une loi constitutionnelle ». Il en va de même dans la Constitution française du 4 octobre 1958, l'outre-mer n'étant pas présentée à travers cette caractéristique. Ce sont les statuts d'autonomie qui insistent sur les spécificités et contraintes liées à l'insularité.

B. La référence au « fait » insulaire dans les statuts d'autonomie

La Constitution du Portugal déclame de manière quasi épique que la spécificité politique des îles découle des « immémoriales aspirations à l'autonomie des populations insulaires ». Mais il s'agit d'un cas assez isolé sur lequel nous reviendrons plus loin, le Portugal étant singulier pour n'offrir l'autonomie précisément qu'à ses îles. Ce sont généralement dans les lois complétant la constitution que l'insularité quitte le terrain de la neutralité géographique pour pénétrer celui, plus politique, des conséquences liées à cette spécificité. De ce point de vue, les statuts les plus éclairants sont à nouveau méditerranéens. Ainsi, les lois organiques valant statut d'autonomie des îles Baléares³² et des Canaries³³ en Espagne et celui des Açores au Portugal³⁴ sont précédées d'exposés des motifs particulièrement explicites et porteurs d'accents lyriques.

« Tout au long de leur histoire, les îles Baléares ont forgé leur identité grâce aux apports et énergies de plusieurs générations, traditions et cultures, qui ont convergé sur cette terre d'accueil (...) ». Le même texte préliminaire justifie ainsi le contenu du statut : « Le statut appréhende l'insularité du territoire de la communauté autonomie comme un fait différentiel justifiant une protection spéciale ». La force de l'identité culturelle, résultat d'un long processus historique, est donc associée à une réalité qui mérite des mesures protectrices. Cette double charge, à la fois positive (l'identité insulaire forte) et négative (le handicap lié à l'isolement), entraîne par voie de conséquence une architecture institutionnelle et des pouvoirs normatifs spécifiques. Faisant allusion à la « nationalité historique » que représentent Mallorca, Menorca, Ibiza et Formentera, le statut rappelle, dans un article 3 intitulé « Insularité », cette double charge liée au fait insulaire et en tire les conséquences : « Les pouvoirs publics, en conformité avec la Constitution, garantissent la réalisation effective de tous les moyens nécessaires pour éviter que le fait insulaire puissent engendrer des déséquilibres

³² Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, aprobada por las Cortes Generales y publicada en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 51, de 1 de marzo de 1983. Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

³³ Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias publicada en el *Boletín Oficial del Estado* n° 268, de 6 de noviembre de 2018.

³⁴ Le statut de Madère ne comporte en revanche pas d'exposé des motifs.

économiques ou autres qui porteraient atteinte au principe de solidarité entre toutes les communautés autonomes ». Cette réalisation effective prend le visage de l'autonomie législative (voir *infra*).

L'exposé des motifs du statut des îles Canaries, encore plus éloignées de la péninsule ibérique, est tout aussi évocateur. Précisant que la Constitution espagnole de 1978 reconnaît leurs spécificités économiques, politiques et administratives (comme à l'ensemble des communautés autonomes), le texte indique que le statut est « également une réponse à la réalité insulaire qui s'est forgée au cours des siècles ». Encore plus détaillé que le statut des Baléares, celui des Canaries poursuit en insistant ainsi sur le fait insulaire : « L'éloignement et l'insularité ont déterminé la spécificité des Canaries et les particularités de leurs principes institutionnels (...), avec la reconnaissance de l'ultra périphérie comme élément modulateur et inspirateur de l'autogouvernement ». L'article premier du statut, intitulé « archipel atlantique » insiste sur les aspects subjectifs si particuliers liés à l'îlénité : « Les îles Canaries sont un archipel atlantique qui, expression de son identité unique fondée sur sa situation géographique, historique et culturelle, exerce le droit à l'autonomie gouvernementale en tant que nationalité et devient une communauté autonome au sein de l'État espagnol » (alinéa premier). L'article 3 (« Eloignement, insularité et ultra périphérie ») insiste quant à lui sur l'éloignement particulier des Canaries que les pouvoirs publics doivent prendre en compte en adaptant les normes législatives et réglementaires, notamment dans les domaines des transports et des télécommunications, du marché intérieur, de l'énergie, de l'environnement, des ports, des aéroports, de l'immigration, de la fiscalité, du commerce extérieur.

L'exposé des motifs du statut d'autonomie des Açores (celui de Madère en est dépourvu) insiste sur un élément original et inédit : les conditions météorologiques dont on sait qu'elles confinent au monde des légendes dans cet archipel de l'atlantique nord : « Le peuple Açorien (...) s'affirmant comme l'héritier de ceux qui, historiquement, ont résisté à l'isolement et l'abandon, aux intempéries et autres catastrophes naturelles, aux siècles de pénurie matérielle et aux plus diverses contrariétés ; se forgeant ainsi un "portugaisisme" singulier et fier qu'ils ont osé nommer l'"açorianité" »³⁵. Un saut « qualitatif » est ainsi opéré, les spécificités de la population s'ajoutant à celles du territoire.

En France également, pays centralisé n'offrant l'autonomie législative qu'à la Nouvelle-Calédonie, la constitution ne fait pas mention de l'insularité de la majorité de l'outre-mer comme facteur

³⁵ C'est nous qui utilisons les guillemets à l'intérieur de la citation, vu la particularité de cette expression dans le texte original (« *forjando assim um singular e orgulhoso portuguesismo a que ousaram nomear de Açorianidade* »).

principal de différenciation. Forte d'une rédaction fidèle à la tradition lapidaire française, la loi organique, contrairement à ses homologues européens, ne comporte pas un exposé des motifs qui ferait du fait insulaire une spécificité entraînant des conséquences normatives. Il en va de même avec la loi organique relative à la Polynésie française, qui se contente de nommer l'ensemble des îles polynésiennes³⁶ avant d'en détailler le statut. En revanche, ces motifs se retrouvent dans les Accords de Nouméa³⁷, et notamment dans son préambule, dont les termes et le sens sont particulièrement puissants : « La Grande Terre et les îles étaient habitées par des hommes et des femmes qui ont été dénommés kanak (...). L'identité kanak était fondée sur un lien particulier à la terre. Chaque individu, chaque clan se définissait par un rapport spécifique avec une vallée, une colline, la mer, une embouchure de rivière, et gardait la mémoire de l'accueil d'autres familles. Les noms que la tradition donnait à chaque élément du paysage, les tabous marquant certains d'entre eux, les chemins coutumiers structuraient l'espace et les échanges ». La traduction politique de ces spécificités, qu'elles aient une charge négative (le handicap économique notamment) ou positive (l'identité culturelle propre) réside dans l'aspiration, puis la reconnaissance, d'une autonomie renforcée. Mais l'autonomie politique peut signifier, juridiquement, plusieurs choses, qui diffèrent considérablement selon le prisme adopté. Si, en France, on a coutume de considérer qu'un pouvoir réglementaire secondaire et résiduel est l'expression d'une certaine forme d'autonomie, cette dernière se traduit, dans les Etats régionaux, par le pouvoir d'édicter des actes de forme législative.

II. La conséquence de l'insularité constitutionnalisée : l'autonomie législative

La spécificité de l'autonomie de certaines régions découle, et/ou tire les conséquences, de leur caractère insulaire. Élément sociogéographique qui peut tout à fait, comme le démontrent les développements suivants, entraîner des traductions d'ordre juridique. Le propre d'un Etat régional est d'offrir l'autonomie politique à ses territoires, ou à certains d'entre eux, tout en préservant le caractère indivisible de la République. Nous avons tenté de démontrer, dans un rapport remis au président de l'Assemblée de Corse en 2018, la possibilité de cette équation, si décriée en France³⁸. Pourtant, cette suspicion de l'incompatibilité entre autonomie des territoires et caractère indivisible, voire unitaire, d'une République ne résiste pas à l'épreuve du droit comparé. L'Italie, l'Espagne, le Portugal, pour ne citer que les pays les plus voisins accordent un certain degré d'autonomie à toutes ou certaines parties de leur territoire tout en les maintenant *au sein* de leur République. Autonomie

³⁶ Article premier : « La Polynésie française comprend les îles du Vent, les îles Sous-le-Vent, les îles Tuamotu, les îles Gambier, les îles Marquises et les îles Australes, ainsi que les espaces maritimes adjacents ».

³⁷ Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998, JORF n°121 du 27 mai 1998, p. 8039.

³⁸ https://www.isula.corsica/assemblea/Pour-un-statut-constitutionnel-de-la-Corse-consulter-le-rapport-Mastor_a2.html

des pouvoirs exécutif et législatif, le pouvoir judiciaire demeurant généralement unique. À l'argument de la conciliation possible entre unité de l'Etat et autonomie des régions s'ajoute ici celui relatif à l'insularité. Dans les pays étudiés, les îles bénéficient d'un certain degré d'autonomie notamment en raison de cette caractéristique (A). Au Portugal, en Finlande et au Danemark, seules les îles sont autonomes, précisément du fait de leur insularité (B).

A. Une autonomie variable en raison de l'insularité

Le statut constitutionnel des îles est si varié qu'il est complexe d'en dresser une typologie. Distinguer les îles autonomes des îles non autonomes (ce qui reviendrait, en Europe, à isoler les îles grecques) est réducteur des subtilités institutionnelles et matérielles que l'on peut y observer. C'est la raison pour laquelle certains auteurs ont proposé d'autres classifications, à l'instar du politiste André Fazi qui distingue la logique de l'assimilation de celle de l'adaptation et de l'exception³⁹. Un certain nombre de variables sont utilisés pour vérifier et mesurer chacune de ces logiques, les indicateurs tels que l'éloignement géographique ou la domination politique étant plus significatifs de ceux partisans, culturels ou financiers. Le prisme du droit constitutionnel nous conduit, non à réfuter les diverses classifications existantes, mais à en privilégier une. C'est la fonction de faire la loi, expression suprême de la souveraineté de la nation, émanation directe de la volonté du peuple.

Accorder aux territoires le pouvoir de « prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon », pour reprendre les termes de la Constitution de la Vème République française⁴⁰, est le critère minimum précédant à la décongestion du pouvoir central. En France, les collectivités territoriales n'ont, de notre point de vue, aucun pouvoir politique. Elles ne jouissent que de compétences transférées. Malgré la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, il n'est pas exact d'affirmer l'existence d'un pouvoir normatif des collectivités territoriales, lorsqu'il est à ce point secondaire et résiduel. La France est un Etat particulièrement centralisé, ses territoires ne bénéficiant pas du pouvoir législatif, pas même réglementaire autonome. Même s'il est la plupart du temps limité, encadré par les statuts et ne touchant pas aux fonctions régaliennes de l'Etat, le pouvoir législatif autonome de la plupart des Etats d'Europe (sans même faire mention ici des nombreux Etats fédéraux) a pour conséquence d'isoler la France

³⁹ André Fazi, « Insularity and Autonomy : From a misleading equation to a New Typology », in A. G. Gagnon, M. Keating (dir.), *Autonomy: Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2012, pp. 134-154.

⁴⁰ Article 72 alinéa 2.

dans sa vision jacobine. En droit comparé, au sein des Etats régionaux, l'autonomie politique signifie l'autonomie législative. Pas même la Polynésie française ne dispose, de notre point de vue d'une autonomie, malgré l'intitulé de son statut⁴¹. Les lois de pays qu'elle peut adopter sont le signe d'une certaine souplesse normative mais demeurent des actes administratifs. L'autonomie législative est néanmoins offerte à la Nouvelle-Calédonie⁴², l'existence même des « lois du pays », susceptibles de faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité de la part du Conseil constitutionnel, effritant le dogme séculaire de la loi unique. L'article 22 de la loi organique énumère les compétences de ce territoire, l'article 99 précisant celle relevant d'une loi du pays, les autres pouvant faire l'objet d'une délibération du Congrès.

Comme nous l'avons vu plus haut, la Constitution italienne ne mentionne pas le fait insulaire, qui n'est guère plus développé dans les statuts spéciaux de la Sardaigne⁴³ et la Sicile⁴⁴. Dès son ouverture, le premier souligne l'insularité pour immédiatement l'associer à sa personnalité juridique autonome mais intégrée à la République italienne « une et indivisible », ce qui démontre, une fois de plus, la possibilité de cette compatibilité. Le « pouvoir législatif » de l'île est reconnu et limité aux quinze rubriques énumérées dans l'article 3, liste complétée par onze autres matières dans l'article 4. Le statut spécial de la Sicile reprend sensiblement la même rédaction, après avoir précisé que ledit statut s'appliquait aussi aux îles Éoliennes, d'Egadi, de Pélagie, d'Ustica et de Pantelleria. La technique du « catalogue » est également celle retenue par le statut des Baléares : l'article 30 dresse la liste des cinquante-et-une compétences « exclusives », l'article suivant celle des lois que les îles doivent exécuter. Dans les pays ci-dessus pris pour exemples, les îles bénéficient donc d'un degré d'autonomie variable, à l'instar des autres territoires non insulaires de l'Etat concerné. D'autres systèmes en revanche n'accordent l'autonomie à certains territoires que parce qu'ils sont, *précisément*, des îles.

B. Une autonomie exclusive au profit des îles

⁴¹ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

⁴² Qui comprend elle-même plusieurs îles : « La Grande-Terre, l'île des Pins, l'archipel des Bélep, Huon et Surprise, les îles Chesterfield et les récifs Bellone, les îles Loyauté (Maré, Lifou, Tiga, Beautemps-Beaupré et Ouvéa), l'île Walpole, les îles de l'Astrolabe, les îles Matthew et Fearn ou Hunter, ainsi que les îlots proches du littoral » (article premier de la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie).

⁴³ Legge costituzionale 26 febbraio 1948, *Gazzetta Ufficiale* del 9 marzo 1948, n. 58.

⁴⁴ Statuto speciale della Regione Siciliana, 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 58 del 9 marzo 1948).

Il résulte clairement de l'exemple portugais que l'autonomie des Açores⁴⁵ et Madère⁴⁶ découle de leur caractère insulaire. En vertu de l'article 225-1 de la Constitution, « Le régime politique et administratif propre aux archipels des Açores et de Madère est fondé sur les caractéristiques géographiques, économiques, sociales et culturelles de ces régions et sur les immémoriales aspirations à l'autonomie des populations insulaires ». Et le même article de rappeler, en son paragraphe 3, que cette autonomie « ne porte pas atteinte à la souveraineté de l'Etat ». Plus haut, dès son article 6 intitulé « Etat unitaire », le texte suprême rappelle même que l'autonomie des îles se développe au sein d'un Etat unitaire mais qui « respecte, dans son organisation et son fonctionnement, le régime autonome des régions insulaires (...) ». En conséquence, les deux archipels bénéficient d'une autonomie dans les matières qui ne sont pas réservées à l'Etat, et développées dans leurs statuts respectifs plusieurs fois modifiés.

L'exemple du Portugal est particulièrement pertinent pour la raison suivante : il est le seul, en Méditerranée, à n'offrir l'autonomie législative qu'à deux de ses régions. Alors même qu'il est formellement présenté comme un « Etat unitaire » (article 6) et que la souveraineté y est « une et indivisible » (article 3-1). L'argument de l'insularité y a plus de poids que dans les autres systèmes étudiés. En Italie, la Sicile et la Sardaigne sont autonomes *notamment* parce qu'elles sont des îles. Mais trois autres régions ont des statuts fortement comparables. Au Portugal, seules deux régions sont autonomes *parce qu'elles* sont des îles. Ces deux régions exceptées, le Portugal est un exemple assez typique d'Etat unitaire. Il prouve donc qu'il est constitutionnellement possible de n'offrir l'autonomie qu'à une seule région. La République française permet cette autonomie législative à la Nouvelle-Calédonie notamment parce qu'elle est ultra-marine. On peut donc valablement argumenter en faveur de l'autonomie d'une région métropolitaine parce qu'elle est une île et que, par conséquent, elle se caractérise par une forte identité culturelle et linguistique et un handicap économique du fait de son éloignement du continent.

La mer Baltique offre également deux exemples d'Etats qui n'accordent une autonomie législative qu'à un territoire, en l'espèce insulaire. L'autonomie des îles Åland est énoncée par une loi de rang constitutionnel ; ce qui n'est d'ailleurs pas le cas des îles Féroé et du Groenland, îles du proche Danemark dont le statut n'est que de rang législatif ordinaire. La Section I du chapitre I énonce sobrement que « les îles Åland sont autonomes ». Le même statut prévoit clairement que « le parlement d'Åland adopte la législation pour l'île d'Åland » (article 17). Une vingtaine de

⁴⁵ Lei n°2/2009 de 12 de janeiro, *Estatuto político-administrativo da região autónoma dos Açores*.

⁴⁶ Lei n°13/1991 de 5 de junho, *Estatuto político-administrativo da região autónoma da Madeira*.

compétences sont énumérées dans l'article suivant. Après l'avis de la cour suprême, le président de Finlande peut annuler une loi d'Åland s'il considère qu'elle a excédé sa compétence d'attribution (article 19 alinéa 2). L'article 27 énumère quant à lui une liste de plus de quarante compétences qui doivent être réservées à l'Etat. Au Danemark, les îles Féroé sont devenues une « communauté autonome » en 1948⁴⁷, pendant que le Groenland est devenu en 1979 une « communauté particulière » par une loi approuvée par référendum⁴⁸. C'est également par référendum que fut approuvée une loi d'extension des compétences de l'île en 2009⁴⁹. Ce dernier statut permet notamment la reconnaissance du peuple Kalaallit et l'opportunité pour le Groenland d'accéder un jour à l'indépendance.

Aucune des îles et archipels cités dans cette étude ne disposent d'un pouvoir législatif absolu, qui déposséderait l'Etat central de l'un de ses bras souverains. Dans tous ces exemples, le pouvoir législatif autonome est encadré, ce qui explique l'absence de contradiction entre la forme de l'Etat (qui demeure unitaire) et la reconnaissance politique des régions. Il en va à peu près de même au Royaume-Uni du fait des lois de dévolution. Les assemblées régionales d'Ecosse, d'Irlande du Nord jouissent bien du pouvoir d'adopter leurs propres lois, mais seulement dans des matières « dévolues » (essentiellement les domaines des transports, de la santé ou de l'éducation). Le Pays de Galles, en revanche, ne bénéficie que d'un pouvoir d'exécution des lois. Même en Espagne, qualifiée par la doctrine d'« Etat autonome », le principe d'unité est essentiel, et proclamé dès l'article 2 de la constitution. Mais « l'unité ne signifie ni uniformité ni centralisation ; elle est le résultat d'une pluralité d'entités autonomes intégrées dans une unité étatique »⁵⁰. Pour rassurer les défenseurs de l'indivisibilité de la République française à l'heure de la possible insertion dans la constitution d'un article relatif à la Corse, il faut rappeler que cette autonomie des régions en Espagne, Italie, Portugal, Danemark, Finlande et Royaume-Uni n'entrave en rien les grands principes suivants, qui rappellent que ces Etats ne sauraient être confondus avec des Etats fédéraux : Les régions ne bénéficient que de statuts, jamais de constitutions ; le pouvoir législatif, comme énoncé plus haut, n'est jamais absolu mais encadré ; les lois régionales ne doivent pas être contraires à la constitution, la justice constitutionnelle (quelle que soit sa forme) veillant à cette conformité.

L'argument de droit comparé apporte donc la preuve irréfutable qu'une République peut être proclamée à la fois « une et indivisible » (ce qui pourrait être considérée comme une exigence encore

⁴⁷ *Home Rule Act of the Faroe Islands* n°137 of March 23rd, 1948.

⁴⁸ *Greenland Home Rule*, Act N° 577 of 29 November 1978.

⁴⁹ *The Act on Greenland Self-Government*, Act N° 473 of 12 June 2009.

⁵⁰ Enric Fossas i Espadaler et Joan Lluís Rérez Francesch, *Lliçons de dret constitucional*, Pòrtic, Biblioteca Universitària, Barcelona, 2015, p. 179.

plus forte que celle française ayant abandonné la référence à l'unité) et reconnaître en son sein des îles autonomes, c'est-à-dire dotées du pouvoir d'adopter leurs propres lois dans certains domaines. Ces îles objets de rêveries littéraires, « Îles où l'on ne prendra jamais terre », peuvent donc être également saisies par le droit constitutionnel qui peut déclamer, à l'instar de la constitution portugaise, les « *immémoriales aspirations à l'autonomie des populations insulaires* ». Et dépasser le romantisme de la formule pour y attacher des effets juridiques.