

# L'unité et la diversité dans la République

Michel VERPEAUX, Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne, Directeur du Centre de recherches en droit constitutionnel

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 42 (LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES) - JANVIER 2014

L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958 proclame à la fois que la République est indivisible et que « Son organisation est décentralisée ». Si la première affirmation est ancienne et si elle remonte directement, dans les mêmes termes, à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 27 octobre 1946 (et, accessoirement, à l'article 40 du projet de Constitution du 19 avril 1946), la seconde est beaucoup plus récente. Elle est due à la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 (*JO* du 29 mars 2003 p. 5568), précisément relative à « l'organisation décentralisée de la République ». L'affirmation de l'indivisibilité de la République est très ancienne dans l'histoire constitutionnelle et politique française comme en témoigne le décret de la Convention nationale du 22 septembre 1792 qui abolit la royauté lors de sa première séance, et qui proclama dès le 25 septembre 1792 à la fois l'unité et l'indivisibilité de la République française<sup>(1)</sup>, afin de lutter contre les ennemis de la Révolution, accusés d'un fédéralisme qui menaçait l'unité du nouveau pouvoir révolutionnaire. Malgré son caractère républicain, cette affirmation n'est pas propre à la République, comme l'atteste l'article 1<sup>er</sup> du Titre II de la Constitution du 3 septembre 1791 selon lequel « Le Royaume est un et indivisible », reprenant les principes mêmes de la monarchie absolue. Sur ce point, l'Ancien régime et la Révolution forment une continuité quasi parfaite. L'État unitaire français s'est construit autour du pouvoir royal et par lui. La Révolution de 1789 n'a fait que parfaire ce mouvement, en effaçant toutes les contraintes juridiques et économiques de l'Ancien Régime pour que cette unité se réalise. Les décrets adoptés lors de la nuit du 4 août 1789 et relatifs à l'abolition des privilèges, aussi bien ceux attachés aux personnes et aux ordres que les privilèges territoriaux au profit de villes ou communautés d'habitants ou de provinces, ont ainsi favorisé l'unité de la nation française. L'uniformité des règles et des territoires a permis le développement d'un pouvoir centralisé, symbolisé par le régime napoléonien, présenté souvent comme l'apogée du centralisme alors qu'il s'inscrit aussi à la suite des mesures prises par la Convention et sous le Directoire, et qui a légué, par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), le préfet, institution qui incarne la présence de l'État sur l'ensemble du territoire. Cette loi avait été précédée, quelques semaines auparavant, de la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) dont l'article 1<sup>er</sup> réaffirmait : « La République française est une et indivisible », en reprenant les termes exacts de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795)<sup>(2)</sup>.

C'est donc dans une longue perspective historique que s'inscrit l'affirmation de l'indivisibilité de la République. Par rapport à ces proclamations anciennes et révolutionnaires<sup>(3)</sup>, la référence à l'unité a cependant disparu des textes constitutionnels français plus récents. La République doit s'accommoder en effet de la satisfaction d'intérêts locaux ou de considérations historiques ou géographiques qui conduisent à la prise en compte de diversités qui sont toutes, plus ou moins, en lien avec l'existence d'une ou plusieurs collectivités territoriales. Ce sont ces dernières, dont le développement est devenu incontournable, qui accompagnent et justifient la diversité, au sein de la République restée indivisible.

## I – L'indivisibilité de la République

L'indivisibilité de la République signifie l'unité du pouvoir normatif, c'est-à-dire l'unité du pouvoir politique, qui repose sur l'unicité du souverain qui ne peut être que le peuple français, selon les termes des aliénas 1 et 2 de l'article 3 de la Constitution de 1958, tels qu'ils sont interprétés par le juge constitutionnel. En cela, la République française est un État parfaitement unitaire.

### A - L'unicité de la souveraineté

L'État unitaire se caractérise par l'unité du pouvoir politique, qui se traduit, sur le plan juridique, par l'existence d'une seule catégorie de lois, adoptées par des représentants de la souveraineté ou directement par référendum, et qui ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire. Cette indivisibilité du pouvoir normatif implique qu'il n'existe qu'une seule catégorie de lois.

Si la loi peut tolérer l'édiction de règles de droit qui s'appliquent sur une portion du territoire, comme peuvent l'être les actes des

autorités déconcentrées ou même décentralisées, ces normes locales ne peuvent cependant être édictées qu'en application et en conformité avec les normes nationales préalables. Elles ne peuvent être créées que si la loi nationale détermine les matières dans lesquelles elles peuvent intervenir. Ainsi, les autorités locales, c'est-à-dire les collectivités locales, ne disposent d'un pouvoir normatif que dans le cadre de la loi, et en respectant cette loi, comme l'affirme l'article 72 al 3 : c'est « dans les conditions prévues par la loi » que les collectivités territoriales « s'administrent librement », ce que l'article 34 alinéa 13 proclame aussi en confiant à la loi la compétence pour déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales. De même, si la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a également reconnu aux collectivités territoriales un pouvoir réglementaire, celui-ci est limité à l'exercice de leurs compétences (art. 72 al. 3), et ne peut empiéter sur le pouvoir réglementaire reconnu au Premier ministre et au président de la République (art. 21 et 13) : le pouvoir réglementaire reconnu aux collectivités territoriales est donc secondaire et résiduel. Les actes des autorités locales restent des actes administratifs soumis au contrôle du seul juge administratif, notamment par l'intermédiaire du contrôle administratif confié au représentant de l'État et n'ont aucune vocation à concurrencer ni la loi ni même les règlements nationaux (art. 72 al. 6).

Cette unicité du pouvoir politique exprimée par le principe d'indivisibilité ne se confond pas avec la question de l'intégrité du territoire avec laquelle elle est parfois confondue, même si cette souveraineté s'exerce nécessairement sur un territoire déterminé. Associé à l'existence d'un pouvoir politique et à une population, le territoire est le troisième élément de définition d'un État souverain. À la différence d'autres pays européens comme le Portugal par exemple (art. 5), la Constitution de 1958 ne définit pas géographiquement, dans le sens d'une description à la fois concrète et juridique, le territoire français. Le territoire est alors conçu, de manière abstraite, comme étant celui sur lequel les autorités françaises avaient autorité en 1958. Celui-ci a connu cependant des évolutions, sans que la Constitution soit toujours et totalement respectée. C'est ainsi que les départements d'Algérie et du Sahara en 1962, le Territoire d'outre-mer des Comores en 1975, puis les territoires de Côte française des Somalis en 1977, ont accédé à l'indépendance dans des conditions non prévues par la Constitution, même s'il y a eu des référendums d'autodétermination.

L'intégrité du territoire n'est pas absente de la Constitution qui organise surtout les conditions de sa protection. Le texte constitutionnel fait du président de la République le garant de cette intégrité (art. 5), et son ultime rempart en cas de crise grave (art. 16) et il interdit toute révision « lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire » (art. 89).

Ces différentes protections du territoire n'empêchent pas l'article 53 al. 3 de la Constitution d'organiser, à propos des traités, une possibilité de modification du territoire de la République. Cette disposition signifie que le territoire n'est pas conçu comme une donnée intangible, fixée au moment de la Constitution de 1958 et qui ne pourrait plus être modifiée sans changement de la Constitution. À propos des Comores, le Conseil constitutionnel a même reconnu, sur ce fondement, la possibilité pour un territoire de faire sécession « afin de constituer un État indépendant ou y être attaché », en interprétant de manière extensive l'article 53 qui ne concerne que la cession, ou l'adjonction de territoire dans le cadre d'un traité international (déc. n° 75-59 DC du 30 décembre 1975, Loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores, *Rec.* p. 26). Cette interprétation était audacieuse car, dans le cas de la sécession, aucun traité ne peut être conclu faute de partenaire ayant la capacité de conclure un tel traité. C'est ainsi que les accords d'Évian du 18 mars 1962 mettant fin à la guerre d'Algérie n'ont pas été conçus comme un traité. Pour autant, ce droit à sécession n'est pas inconditionné : l'article 53 al. 3 tel qu'il est interprété par le Conseil constitutionnel, exige que l'initiative de ce droit émane des « autorités compétentes de la République », ce qui implique l'intervention d'une loi nationale. La procédure doit comprendre la consultation des « populations intéressées ». C'est d'ailleurs pour réagir contre cette jurisprudence que l'article 72-3 al. 2, introduit par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, a énuméré les territoires des collectivités situées outre-mer, quel que soit leur statut. Cet article peut être compris comme interdisant que ces « territoires » qui sont aussi des collectivités territoriales, de cesser d'appartenir à la République française sans une révision de la Constitution. Le territoire deviendrait alors « indivisible » sans modification de la Constitution mais, paradoxalement, cette exigence ne pèserait que sur les collectivités situées outre-mer.

## **B - L'unicité du peuple français**

Cette unicité correspond à l'unité de la nation française et elle est affirmée notamment à l'article 3 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple... ». La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a consacré, presque de manière incidente, l'unité du peuple français à l'article 72-3. Deux décisions du Conseil constitutionnel ont cependant précédé le Constituant et c'est au Conseil que l'on doit la consécration constitutionnelle du peuple français.

Dans une première décision (n° 91-290 DC du 9 mai 1991, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, *Rec.* p. 50), le Conseil constitutionnel a censuré la référence à un « peuple corse, composante du peuple français ». Il s'est fondé notamment sur

l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution selon lequel « la France assure l'égalité de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion », pour considérer que la Constitution ne connaissait que le peuple français, du moins pour la métropole, et qu'il ne pouvait y avoir de distinction au sein de ce peuple. L'unité est donc assimilée à l'égalité, la première permettant d'atteindre la seconde. Sur le fondement des textes les plus solennels qui font référence au « peuple français » de la Déclaration de 1789 (« les représentants du peuple français ») et des Préambules de 1946 (« au lendemain [...] le peuple français réaffirme »), et de 1958 (« Le peuple français proclame solennellement son attachement [...] »), le Conseil a estimé que « la référence faite au "peuple français" figure d'ailleurs depuis deux siècles dans de nombreux textes constitutionnels ; qu'ainsi le concept juridique de "peuple français" a valeur constitutionnelle » (cons. 12). Le Conseil semble exprimer ici une sorte de référence indirecte à une continuité constitutionnelle qui dépasserait un texte précis, par une sorte de coutume constitutionnelle ou de référence historique. Cette forme de supra constitutionnalité dépasse les textes des différentes Constitutions, mais le Conseil a pris la peine de n'invoquer que des textes dont la valeur constitutionnelle positive est incontestable. La continuité constitutionnelle a été réaffirmée dans la Charte de l'environnement de 2004 qui dispose que « Le peuple français [...] proclame ». Sur le fondement de cette continuité constitutionnelle, le Conseil avait jugé que la loi ne pouvait créer d'autres peuples, même en tant que composante du peuple français, à propos de la reconnaissance, dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi adoptée par le Parlement, de la « communauté historique et culturelle vivante que constitue le peuple corse, composante du peuple français » (cons. 13). Il a ainsi censuré la totalité de cet article, en se fondant sur la mention du peuple français dans la Déclaration des droits de 1789 et dans le préambule de 1958 qui distingue le peuple français des peuples des territoires d'outre-mer.

Dans une seconde décision (déc. n° 99-412 DC du 15 juin 1999, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, *Rec* p. 71), le Conseil constitutionnel a confirmé sa position sur l'unicité du peuple français, consacrée comme ayant valeur constitutionnelle (cons. 5). Cette Charte, signée par la France en 1998 et initiée par le Conseil de l'Europe, a été déclarée contraire à la Constitution, et sa ratification ne peut intervenir qu'après une révision de cette dernière, ce qu'une absence d'accord politique a toujours empêché depuis 1999. Les critiques dirigées contre ce qui était considéré comme une conception archaïque et dépassée de la nation française n'ont pas manqué. Toutefois, cette analyse correspond à une vision historique de cette nation et à un refus de s'engager dans un chemin, jugé dangereux, de la reconnaissance de groupes d'individus liés entre eux par des intérêts divers, communautés ou ethnies. Elle permet de comprendre pourquoi le Conseil constitutionnel a préféré utiliser le concept de peuple plutôt que celui de langue de la République, pourtant consacré à l'article 2 de la Constitution et qui semblait au cœur du texte qu'il examinait.

L'un des liens qui permet, en effet, de cimenter l'unicité du peuple peut être la langue parlée par ce groupe, tant l'unité nationale peut être associée à l'unité linguistique. Cette dernière, qui reflète l'unité du peuple, est aussi la conséquence de l'unité de la souveraineté nationale. C'est tardivement, avec la révision du 25 juin 1992, que le français a été érigé comme langue de la République, à l'article 2 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution. Cette reconnaissance constitutionnelle a été inspirée, notamment, par le contexte de construction européenne et de lutte contre la domination de la langue anglaise. Le juge constitutionnel a fait application de cette disposition et il a distingué la sphère privée, dans laquelle l'usage d'une autre langue que le français est possible au nom du principe de la liberté de communication, inscrite à l'article 11 de la Déclaration des droits de 1789, et la sphère publique pour laquelle le français est la langue officielle et donc la seule à pouvoir être utilisée dans ce cadre (déc. n° 94-345 DC du 29 juillet 1994, Loi relative à l'emploi de la langue française, *Rec* p. 106). Le français est ainsi devenu une langue publique, officielle, qui peut être imposée à tout détenteur d'une parcelle de l'autorité publique et à ceux qui sont en relation avec les administrations et juridictions. Les autres personnes peuvent continuer néanmoins, à utiliser librement la langue qu'ils veulent dans les rapports privés, la « liberté fondamentale de pensée et d'expression proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme » s'y opposant (cons. 9). C'est dans ce sens qu'il faut envisager l'ajout, par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, d'un article 75-1 reconnaissant que « Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France ». Cette disposition ne remet pas en cause le caractère officiel du français et son insertion au sein du Titre XII consacré aux collectivités territoriales paraît limiter ces langues régionales au seul cadre de ces collectivités. Elle permet seulement de considérer que l'unité linguistique de la République peut connaître des nuances. Cette reconnaissance de la diversité n'est pas isolée.

## II – La République dans sa diversité

De plus en plus, est apparue la nécessité de garantir la diversité des dispositions législatives afin d'adapter ces dernières aux réalités locales. Cette multiplicité législative explique peut-être que l'adjectif « une » qui figurait dans les textes révolutionnaires, ait disparu dans les Constitutions du xx<sup>e</sup> siècle. L'existence de textes venant concurrencer la loi et la reconnaissance de populations au sein du peuple français sont deux illustrations de la recherche d'une diversité territoriale qu'il n'est pas possible d'ignorer.

## A - La loi nationale et les autres

L'État, aussi unitaire que peut l'être la République française, peut supporter la reconnaissance d'une diversité législative. Le plus troublant est que cette dernière ne date pas des lois de décentralisation des années 1980. Alors que l'indivisibilité du pouvoir se caractérise par la soumission de tous les citoyens aux mêmes lois, un droit d'Alsace-Moselle subsiste depuis la loi du 1<sup>er</sup> juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle qui conservaient un certain nombre d'éléments du droit allemand. Son article 7 dressait ainsi la liste des lois locales qui devaient continuer à être appliquées, et qui sont encore en vigueur dans les trois départements. Dans sa décision n° 2011-157 QPC du 5 août 2011, Société Somodia [Interdiction du travail le dimanche en Alsace-Moselle], le Conseil constitutionnel a d'ailleurs reconnu au maintien « des dispositions législatives et réglementaires particulières aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle » la valeur d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République ayant valeur constitutionnelle. Pour ce faire, il s'est fondé notamment sur cette loi du 1<sup>er</sup> juin 1924. Dans le cas de ce « droit local », c'est le législateur français qui est à l'origine de cette diversité et qui l'organise, bénéficiant d'une reconnaissance constitutionnelle. Dans d'autres cas, ce sont des parcelles du pouvoir législatif qui sont abandonnées à des autorités décentralisées, quand bien même il a fallu, à chaque fois, l'autorisation du constituant.

De façon plus générale, et afin de surmonter une jurisprudence contraire du Conseil constitutionnel (déc. 2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse, *Rec.*, p. 70, cons. 19 et s.), la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, complétée par celle du 23 juillet 2008, a reconnu à l'alinéa 4 de l'article 72 la possibilité pour toute collectivité ainsi qu'à leurs groupements, de déroger aux lois et règlements nationaux par le biais d'une expérimentation législative encadrée par la loi organique n° 2003-704 du 1<sup>er</sup> août 2003 (codifiée aux articles LO 1113-1 et s.), mais dans des conditions très strictes et encadrées par une loi organique, et sans pouvoir méconnaître une liberté publique ou un droit constitutionnellement garanti. Les collectivités territoriales peuvent ainsi adopter des mesures qui dérogent à la loi et se substituent à elle. Le bilan de cette expérimentation normative, qu'il faut distinguer de la possibilité, reconnue à l'article 37-1, lui aussi introduit en 2003, donnée au législateur d'adopter des lois ayant un caractère expérimental est cependant très faible, peu de lois ayant autorisé ces collectivités à déroger, tant la méfiance du législateur semble grande.

Pour les départements et régions d'outre-mer, l'adaptation des normes législatives a été élargie, alors même que l'article 73 de la Constitution, révisé le 28 mars 2003, dispose que « Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit ». La deuxième phrase de cet alinéa 1<sup>er</sup> prévoit en effet qu'« Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ». Ce pouvoir d'adaptation aux caractéristiques locales n'est cependant pas possible pour les matières considérées comme régaliennes et qui ne peuvent être régies que par une loi nationale. La liste de ces compétences, fixée à l'alinéa 4 de l'article 73, comprend les matières dont le constituant a estimé qu'elles ne pouvaient échapper à la loi nationale : parmi elles figurent notamment la nationalité, l'état-civil, les libertés publiques, le droit pénal et la monnaie. Pour toutes ces matières, le principe de l'indivisibilité demeure. Au sein des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74, qui ont remplacé les anciens territoires d'outre-mer, cet article, lui aussi profondément modifié en 2003, prévoit que « Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République. Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe : les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ». Au principe d'assimilation législative, s'oppose alors celui de la spécialité législative qui signifie que les lois nationales ne s'appliquent dans ces collectivités que si le législateur le prévoit au cas par cas.

De manière encore plus significative, la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie (*JO* du 21 juillet 1998 p. 11143) a introduit, à l'article 77 de la Constitution, une nouvelle catégorie d'actes pris par l'assemblée délibérante de Nouvelle-Calédonie et susceptibles d'être soumis avant publication au Conseil constitutionnel. Ces actes ont été qualifiés de « lois du pays » par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. L'article 99 de cette loi, qui définit le régime de ces textes, prévoit que « Les lois du pays interviennent dans les matières suivantes correspondant aux compétences exercées par la Nouvelle-Calédonie ou à compter de la date de leur transfert par application de la présente loi » et il énumère douze compétences législatives transférées aux autorités locales. Pour que cette atteinte au caractère indivisible du pouvoir législatif qui identifie un État unitaire soit possible, il a fallu rien de moins qu'une révision constitutionnelle qui a introduit ce que certains auteurs ont qualifié de « fédéralisme asymétrique ». Ces lois du pays sont adoptées par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie et ne peuvent être contrôlées que par le seul Conseil constitutionnel, poussant ainsi l'assimilation des lois du pays aux lois nationales. Ces lois constituent une atteinte à l'unité du pouvoir normatif, car il y a bien un pouvoir législatif propre. Il est vrai que la Nouvelle-Calédonie connaît un régime constitutionnel provisoire, destiné à préparer son accession à la pleine souveraineté si les électeurs de

## B - La reconnaissance des populations d'outre-mer

Le constituant, une fois encore en 2003, a été conduit à reconnaître l'existence de « populations d'outre-mer » au sein du peuple français, sans doute pour lutter contre une conception ultra-rigide de la notion de peuple qui avait été affirmée dans la jurisprudence précitée du Conseil constitutionnel de 1991 et de 1999. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a en effet permis d'insérer un alinéa 1<sup>er</sup> à l'article 72-3 qui proclame que « La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité ». En faisant une distinction, dont les contours ne sont pas précisés, entre le peuple et les populations, le constituant a voulu aussi réaffirmer l'unité du « peuple français » mais en même temps reconnaître une certaine diversité historique, géographique et culturelle des populations situées outre-mer.

Cette limitation aux seules « populations d'outre-mer » a, en même temps qu'elle reconnaissait ces dernières, fermé la porte à la reconnaissance de populations situées sur le territoire métropolitain. Cette notion de « populations d'outre-mer » est définie à la fois géographiquement puisque celles-ci sont « ultramarines », et juridiquement, car elles correspondent aux territoires qui sont définis par l'alinéa 2 de ce même article, complété par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, qui énumère les collectivités qui sont situées outre-mer. Ainsi, ces collectivités sont aussi bien les départements et régions d'outre-mer et les collectivités uniques régies par l'article 73 que les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74, (Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française, Saint-Barthélemy et Saint-Martin). À cette liste, il faut ajouter les populations de Nouvelle-Calédonie (al. 3 de ce même art. 72-3). La Corse, qui ne fait pas partie de cette liste, ne comprend donc pas de populations ultramarines. La question de l'identification de ces populations d'outre-mer reste posée : sont-elles définies par leur présence dans ces mêmes collectivités situées outre-mer ? Une telle définition ne résout pas alors la place des populations d'origine européenne vivant dans ces collectivités ni celle des nombreux Français venus des DOM et qui vivent en métropole.

L'article 72-3 n'entraîne cependant pas de conséquences quant aux droits particuliers qui pourraient être reconnus à ces populations d'outre-mer, notamment pas en matière électorale. Au contraire, lorsqu'il est question de consulter les collectivités situées outre-mer sur leur avenir statutaire ou sur leur évolution institutionnelle, le constituant prend soin de prévoir que seront consultés les « électeurs de la collectivité » et non les populations concernées, qui auraient pu être comprises à la fois de manière restrictive (seuls les membres de ces populations qui y ont un intérêt « local » pourraient voter) ou de manière extensive (tous ceux qui se sentent concernés par la question pourraient voter, même ceux n'habitant pas « sur place »). L'article 72-4 al. 2 de la Constitution, lui aussi introduit en 2003, a prévu que les électeurs de ces collectivités ne peuvent être que ceux inscrits sur place même s'ils ne semblent pas appartenir aux populations d'outre-mer telles qu'elles sont conçues dans l'article 72-3. Ces dispositions ont fait l'objet de plusieurs applications pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin, lors des consultations du 7 décembre 2003 en vue de leur transformation en collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, à Mayotte le 29 mars 2009 à propos de la départementalisation de cette île de l'Océan indien, et en Martinique et en Guyane les 10 et 24 janvier 2010 à propos de la création d'une collectivité unique dans ces deux départements et régions d'outre-mer.

C'est pour échapper à cette définition objective des électeurs que l'accord de Nouméa signé le 5 mai 1998 et publié au *Journal officiel* du 27 mai 1998 sous l'égide de Lionel Jospin entre le Gouvernement français et les principaux partis néo-calédoniens, a créé une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie au sein de la nationalité française et qui est propre à la collectivité de Nouvelle-Calédonie, particulière au sein de la nationalité française et propre à la collectivité de Nouvelle-Calédonie. Est alors citoyen néo-calédonien tout citoyen français résidant de manière principale sur le territoire depuis le 8 novembre 1998, date du référendum organisé en Nouvelle-Calédonie visant à approuver l'accord de Nouméa, ou celles majeures après cette date dont au moins l'un des deux parents est citoyen néo-calédonien. Cette citoyenneté locale, qui s'ajoute à la citoyenneté française, permet à ses seuls titulaires de participer aux élections des Provinces et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie et aux futures consultations sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. Cet accord a été introduit dans la Constitution française aux articles 76 et 77 par la loi constitutionnelle précitée du 20 juillet 1998, l'article 77 ayant été modifié, dans le sens d'une précision de sa signification par la loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 (*JO* du 24 février 2007 p. 3354).

La diversité au sein de la République est devenue une réalité constitutionnelle. Elle est l'une des conséquences de l'organisation décentralisée de la République qui, au delà d'une nouvelle consécration des collectivités territoriales après celle inscrite par le Titre XII de la Constitution, peut conduire à une nouvelle conception des rapports entre l'unité et la diversité.

(1) « La Convention nationale déclare que la République française est une et indivisible ».

(2) Ou ceux de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de l'an I ou 24 juin 1793. Dans le même sens, voir le point II du Préambule de la Constitution du 4 novembre 1848, « La République est démocratique, une et indivisible ».

(3) On constatera que ces affirmations solennelles ont disparu dans les deux Chartes constitutionnelles de 1814 et de 1830, sans même parler des lois constitutionnelles de 1875, dont le caractère républicain était pour le moins fragile.