

LES COMPÉTENCES INTERNATIONALES DES ENTITÉS TERRITORIALES AUTONOMES

Par GÉRALDINE GIRAUDEAU¹

Le monopole de la personnalité juridique internationale au bénéfice de l'État a pour effet d'exclure en principe l'exercice de compétences dans la conduite des relations internationales par toute entité non étatique, y compris par les entités infra-étatiques. Il reste néanmoins que de nombreux droits constitutionnels reconnaissent des compétences externes particulièrement importantes à certaines de ces entités et démontrent ainsi l'existence d'atténuations au principe, voire de véritables exceptions. Il en est ainsi des États fédéraux, au sein desquels les entités fédérées sont parfois investies, dans les conditions prévues par la constitution, de certains pouvoirs d'ordre externe, dont celui de négocier et conclure des traités internationaux.

Tel est le cas bien connu des Länder allemands, des cantons suisses, ou encore des communautés et régions belges. En revanche, il semble a priori moins évident que des capacités similaires soient déléguées aux entités infra-étatiques d'un État unitaire. Pourtant, dans le cadre du développement toujours plus accru de l'autonomie locale et régionale contribuant grandement à modifier la particularité du modèle d'État unitaire, on peut observer l'attribution croissante de compétences externes à certaines entités territoriales.

Désormais, les collectivités territoriales bénéficient toutes d'une certaine autonomie de décision et d'action, notamment consacrée dans la charte européenne de l'autonomie locale de 1985. Elles peuvent ainsi conclure des accords transfrontaliers avec d'autres collectivités étrangères, dont le jumelage entre communes constitue l'exemple le plus courant. En France, par exemple, au titre de l'article L. 115-1 du code général des collectivités territoriales, « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement ».

Ces conventions ne sont pas des accords internationaux puisqu'elles n'engagent pas des sujets de droit international. De la même façon, la faculté reconnue aux collectivités territoriales de siéger au sein d'organisations de coopération transfrontalière ne saurait être assimilée à une véritable compétence internationale, dont l'exercice revient en principe de façon exclusive à l'État souverain.

¹ Géraldine GIRAUDEAU, maître de conférences à l'Université d'Orléans.

Par cette expression de « compétences internationales », on entend les compétences dites aussi externes, en opposition aux compétences internes, c'est-à-dire les compétences « non territoriales », parmi lesquelles on compte « le droit d'entretenir des relations diplomatiques, le droit de s'engager par voie de conventions internationales ou d'actes unilatéraux, le droit de participer aux organisations internationales, le droit de recourir à la force dans les limites établies par le droit international ».

Il n'est toutefois pas contraire au droit international que les États, même unitaires, dans le cadre de l'organisation décentralisée des pouvoirs, délèguent certaines de ces compétences aux entités infra-étatiques par l'intermédiaire de leur droit interne. Ce phénomène de « décentralisation des compétences internationales » concerne logiquement en premier lieu les entités disposant d'un degré d'autonomie particulièrement élevé, et donc principalement les « entités territoriales autonomes ». L'expression ainsi retenue mérite quelques précisions. L'existence en droit international et en droit interne d'entités territoriales autonomes ou de « collectivités autonomes » n'est pas nouvelle. Les dictionnaires de terminologie de droit international retiennent une définition large de la notion d'autonomie.

On peut ainsi lire dans le dictionnaire Basdevant qu'il s'agit d'un terme « employé souvent pour désigner le statut d'un territoire qui, faisant partie d'un État qui conserve sur lui sa souveraineté, est doté de pouvoirs plus ou moins larges de gouvernement et d'administration qu'il exerce par ses organes propres », et, dans un second sens, aussi « employé parfois pour désigner la liberté de se gouverner et administrer elle-même, reconnue ou conférée à une collectivité territoriale qui n'est pas investie de la souveraineté et qui est politiquement et juridiquement rattachée à un ou plusieurs États sans faire partie de leur territoire ni relever à ce titre de leur souveraineté ».

Selon le doyen Colliard, les processus d'établissement de collectivités autonomes sont très variés. Certaines ont été reconnues comme telles dans le contexte de la décolonisation, au regard des articles 73 et 76 de la charte des Nations Unies, sur la règle selon laquelle « l'autonomie est reconnue à un territoire qui, classé antérieurement comme non autonome, a subi une évolution ayant entraîné une modification de ses rapports avec l'État administrant ».

En dehors de l'ONU, l'établissement du statut d'autonomie de certaines entités peut se faire sur la base du droit international. C'est par exemple la résolution du Conseil de la Société des Nations du 24 juin 1921 qui a reconnu l'autonomie des îles Åland à l'intérieur de l'État finlandais. Il reste toutefois que l'établissement et l'organisation du statut d'autonomie des entités territoriales se fait le plus souvent sur la base du droit interne, par l'intermédiaire de dispositions constitutionnelles et législatives. Ainsi, de nombreuses constitutions affirment l'existence d'entités autonomes au sein du territoire de l'État unitaire dont elles régissent l'ordre interne.

Le chapitre VIII de la constitution d'Azerbaïdjan reconnaît par exemple l'existence de la République autonome de Nakhitchevan, les articles 5 et 116 de la Constitution italienne l'autonomie des régions à statut spécial de la Sardaigne, de la Sicile, du Trentin-Haut Adige, de Frioul-Vénétie Julienne et de la Vallée d'Aoste, tandis que la Constitution espagnole garantit un modèle d'État au sein duquel les régions qui la composent bénéficient toutes du principe d'autonomie.

En France, les Départements, Régions et Collectivités d'Outre-Mer – selon la formule consacrée par la réforme constitutionnelle de 2003 – font l'objet de statuts particuliers avec un degré d'autonomie variable. On peut établir une distinction entre Départements et Régions d'Outre-Mer (les DROM), régis par l'article 73 de la Constitution, et les Collectivités d'Outre-Mer (COM), régies par l'article 74. Il faut encore y ajouter le statut sui generis accordé à la Nouvelle-Calédonie dans le titre XIII de la Constitution, et celui accordé aux Terres Australes et Antarctiques Françaises mentionnées dans l'article 72-73 de la Constitution.

Pour distinguer les degrés d'autonomie les plus aboutis au sein de cet ensemble, il semble plus pertinent de se baser non pas sur le critère des sources constitutionnelles, mais plutôt sur celui des régimes législatifs. On peut ainsi établir une classification entre les collectivités relevant du principe d'identité législative : les Départements et Régions d'Outre-Mer ainsi que Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, Saint-Barthélemy et Saint-Martin ; et celles relevant du principe de spécialité législative, qui témoigne d'un degré d'autonomie plus élevé : la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, les Terres Australes Antarctiques Françaises (TAAF) ainsi que Wallis-et-Futuna.

Au sein du groupe des entités territoriales autonomes, il convient encore de faire mention des entités ayant confié la charge de leurs relations internationales à un État auquel elles n'appartiennent pas. Ainsi, les baillages de Jersey et de l'île de Man n'appartiennent pas au territoire du Royaume-Uni, mais y sont associés en tant que dépendances de la Couronne pour la conduite des affaires extérieures.

Le degré particulier d'autonomie reconnu à ces entités s'explique par des raisons variées. La première est géographique. Ce statut peut aussi être en lien direct avec des événements historiques, comme celui de Bougainville obtenu après l'accord de paix signé avec le gouvernement de Papouasie-Nouvelle-Guinée à la suite de la guerre de sécession. A ces considérations peuvent s'ajouter des facteurs ethniques ou religieux ; des aspects économiques peuvent également jouer un rôle déterminant. Leur statut d'autonomie permet entre autres de les ériger en véritable vitrine et d'encourager l'investissement étranger au travers de législations particulières.