

Pour un statut constitutionnel de la Corse

« Il est indécent, illogique et insultant que la Corse ne soit pas mentionnée dans le texte suprême » avait relevé en 2013 un rapport dirigé par l'éminent constitutionnaliste Guy Carcassonne¹. Cinq années plus tard, l'état du droit est quasi identique mais la conjoncture politique sensiblement différente.

Le présent rapport a pour objet d'argumenter en faveur d'un nouveau statut constitutionnel de la Corse. Un statut lui accordant l'autonomie législative dans certaines matières, qui n'entraverait pas le principe de l'indivisibilité de la République, et serait conforme à la tendance décentralisatrice française et européenne. A cette fin, l'ajout d'un nouvel article 74-2 de la Constitution est proposé.

Au niveau constitutionnel, la Corse possède, aujourd'hui, un statut équivalent à celui de la métropole de Lyon. Le décalage existant entre l'évolution législative de cette collectivité devenue unique au premier janvier 2018 et l'absence de consécration constitutionnelle de sa spécificité n'est pas que décriée par les insulaires et leurs représentants. Elle constitue une incohérence institutionnelle qui met en danger l'équilibre du texte constitutionnel. Trop souvent, la Corse est présentée au mieux comme « une question », au pire comme « un problème » ; or le problème réside bien plutôt dans la complexité de la rédaction du titre XII de la Constitution. L'inscription de la Corse dans la Constitution permettrait aussi, au-delà des

¹ Avec trois autres professeurs de droit constitutionnel : Julie Benetti, David Capitant et Wanda Mastor. Les principales propositions dudit rapport avaient été ensuite intégrées dans un texte adopté par l'Assemblée de Corse le 27 septembre 2013 à 46 voix sur 51.

arguments exposés dans le présent rapport, de rendre cette dernière plus claire en l'épurant de ses ambiguïtés et incohérences. Incohérences pointées par François Hollande lui-même, alors Président de la République qui s'exprimait en ces termes devant l'assemblée de Corse le 2 mars 2017 : « Vous avez souhaité une évolution constitutionnelle. De nombreux Corses appellent de leurs vœux cette révision qui consisterait à inscrire la collectivité de Corse au nom de son statut particulier, à l'article 72 de la Constitution. Cette revendication n'est pas nouvelle, mais moi je vais vous livrer là encore mon sentiment. D'abord je partage cette vision, à force de tordre par la loi le statut particulier, sans aller jusqu'au bout de la démarche, le risque est celui de l'incohérence »². Et le président d'avouer, pour la regretter, son impuissance à engager un processus de révision constitutionnelle faute d'une majorité qualifiée nécessaire. Processus envisagé par le candidat Emmanuel Macron lors de son discours à Furiani du 7 avril 2017 : « Mais cette collectivité sera d'abord ce que les Corses choisiront d'en faire. Par la suite, est-ce qu'il faudra aller plus loin, modifier le cadre législatif et réglementaire, réviser la Constitution pour permettre de nouvelles adaptations ? Cette question, d'ailleurs, n'est pas spécifique à la Corse, elle concerne nombre d'autres territoires de la République. S'agissant de la Corse, beaucoup d'arguments juridiques et politiques ont été portés au débat, par le rapport du regretté Guy Carcassonne et dernièrement par celui de Pierre Chaubon, que je salue. Je sais que ce dernier rapport a été adopté à une immense majorité par l'assemblée de Corse. C'est pourquoi je n'éluderai pas la question. Sur ce sujet, comme sur tous les autres, je suis ouvert au dialogue »³.

La Corse est un territoire juridiquement inclassable qui ne s'identifie que par rapport à son « rattachement » à l'article 72 de la Constitution. A l'heure du règne des principes de clarté, d'intelligibilité et d'accessibilité du droit, il est surprenant d'offrir aux citoyens une définition que seuls les « savants » peuvent comprendre. Que peut retenir le citoyen non juriste d'une collectivité qu'on lui présente comme étant « à statut particulier,

² <http://discours.vie-publique.fr/notices/177000567.html>

³ <https://en-marche.fr/articles/discours/meeting-macron-furiani-discours>

rattachée à l'article 72 » ? En vertu de l'alinéa premier de ce dernier, « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa* ». Tandis que l'île de Clipperton a les honneurs de la gravure dans le marbre constitutionnel, la Corse n'est évoquée qu'indirectement à travers une tautologie : elle est une collectivité à statut particulier.

Il est impensable que la Corse en reste à un statut hybride et silencieux. Outre l'incongruité de l'absence de référence explicite, cette dernière révèle toute l'ambiguïté de son statut. Car si ce territoire relève bien de l'article 72, ses compétences (qui devraient en principe découler de son statut) sont une sorte d'agglomérat atypique qui « puise » des éléments aux catégories des articles 73, voire 74. Un territoire doté d'une organisation spécifique, d'un régime électoral propre, de la possibilité d'extension des compétences, de ressources fiscales indirectes dérogatoires, d'un droit à la consultation sur les projets de textes législatifs et réglementaires, du pouvoir de proposition d'adaptation des lois et règlements, d'un pouvoir réglementaire sur habilitation doit-il encore être qualifié de territoire à « statut particulier » ? Assurément, non, ce territoire est « la Corse », tout comme la Nouvelle-Calédonie ne porte pas d'autre nom. À ce titre, elle mériterait *a minima* de bénéficier des autres particularismes accordés aux terres d'outre-mer. Cela pourrait aussi s'inscrire dans la tendance actuelle à reconnaître la richesse de la diversité, tant pour les territoires ultramarins que pour ceux métropolitains (la Bretagne, l'Alsace ou le pays Basque français pour ne citer qu'eux). La jurisprudence « statut de la Corse » du Conseil constitutionnel⁴ a été en large partie frappée d'obsolescence par les réformes constitutionnelles du 20 juillet 1998 et du 28 mars 2003. Les principes d'unicité du peuple français et de la langue française sont mis à mal depuis ladite révision. La France en tant que République ne saurait

⁴ Décision 91-190 DC du 9 mai 1991.

s'appréhender de deux manières : avec ou sans l'outre-mer. Une France qui demeurerait unitaire par le prisme d'une lecture limitée à la métropole ; une France régionale quand la lecture s'élargit à l'outre-mer, voire quasi-fédérale quand elle prend en compte la Nouvelle-Calédonie.

Il n'est plus possible d'éluder la question de l'inscription de la Corse dans la Constitution. Les larges dérogations accordées aux territoires ultramarins ne justifient plus que l'on continue de mettre ce territoire métropolitain, pourtant qualifié par le législateur de « spécifique », à l'écart de dérogations au moins analogues. Le caractère insulaire de ce territoire emporte tout à la fois des conséquences positives et négatives. Positives, dans le sens où les Corses bénéficient d'une histoire, d'un patrimoine culturel et linguistique qui font leur fierté commune. Sans parler d'une beauté saisissante, qui faisait dire à l'Académicien Jean d'Ormesson : « La Corse a évidemment changé ma vie à peu près autant que les livres (..). Tout ce que je peux trouver partout dans le monde est moins beau que la Corse. C'est moins beau que la Corse (...). On est encore mieux en Corse que sous la coupole de l'Académie »⁵. La référence à la beauté de l'île, dans un rapport soucieux de ne développer que des arguments juridiques et politiques, n'est pas l'expression d'un quelconque lyrisme. Car c'est précisément cette beauté qui, tout en étant un élément en faveur du développement de l'économie de l'île, rend l'accession à la propriété extrêmement difficile, parfois impossible pour les insulaires ou les Corses installés sur le continent. C'est cette beauté qui est à la fois la plus grande fierté des Corses mais aussi la source d'un sentiment d'injustice insupportable.

Alimenté par des propos erronés ou qui démontrent la méconnaissance de certaines réalités, le débat sur l'avenir institutionnel de l'île ne peut se faire dans un climat serein que s'il se recentre sur les arguments juridiques. Car la Constitution est la norme suprême et c'est à elle qu'il appartient de poser les règles fondamentales de l'organisation de la République. Laquelle, officiellement « décentralisée » depuis 2003, ne peut

⁵ Entretien sur France 3 Via Stella à l'occasion de la sortie de son livre *Conversation*, <https://france3-regions.francetvinfo.fr/corse/jean-ormesson-ce-que-je-peux-trouver-partout-monde-est-moins-beau-que-corse-1378601.html>

laisser subsister des doutes ou ambiguïtés sur le statut de certains de ses territoires. **Il ne s'agit pas ici de proposer la sortie de la Corse de la République française, mais de lui offrir un statut permettant d'encadrer son insertion en tenant compte de ses spécificités.**

Après avoir argumenté en faveur d'une autonomie législative dans certains domaines, le rapport en précisera son contenu et sa formulation. Le moment de la réforme ici proposée est opportun à plus d'un titre. N'en déplaise à certains qui se disent « effarés » par une éventuelle inscription de la Corse dans la Constitution⁶, celle-ci ne saurait être comparée à une collectivité « ordinaire ». Le moment est venu de construire une architecture particulière pour ce territoire qui aurait des incidences normatives, lesquelles viendraient en toute logique compléter la particularité institutionnelle existante. C'est une question de **moment juridique et politique** (I). Cette entreprise de réforme est facilitée par l'existant juridique, l'ensemble des statuts législatifs ayant progressivement reconnu toujours plus la spécificité de l'île. Dans un souci de cohérence réformatrice, il convient donc de **constitutionnaliser l'existant en inscrivant la Corse dans la Constitution**. Mais le projet ne saurait se contenter d'une retouche qui pourrait n'être que symbolique. Faire entrer la spécificité de la Corse dans la Constitution, qui dispose déjà d'une armature institutionnelle inédite, signifie constitutionnaliser, dans le même temps, les pouvoirs qui, logiquement, découlent de ladite spécificité. En l'état actuel du droit, l'assemblée de Corse ne jouit pas d'un réel pouvoir normatif. **Une réforme cohérente exige que l'inscription de la Corse dans la Constitution s'accompagne de l'octroi des pouvoirs correspondants**. Ce rapport propose de lui accorder l'autonomie législative dans certains domaines, encadrée par un nouvel article 74-2 (II).

⁶ Les propos sont de l'ancien ministre Jean-Pierre Chevènement. Commentaire publié sur son blog le 3 octobre 2013, http://www.chevenement.fr/Pourquoi-ne-pas-inscrire-le-Territoire-de-Belfort-dans-la-Constitution_a1511.html

I. L'opportunité de la révision constitutionnelle

Juridiquement, accorder une autonomie à certaines régions (et ce, quels que soient son degré et ses modalités) implique nécessairement une révision de la Constitution. Car évoquer l'autonomie place le débat au-dessus de la simple compétence d'une loi ordinaire. C'est placer le débat dans les mains du pouvoir constituant dérivé. Deux éléments sont nécessaires pour envisager une telle réforme : 1°) l'accord majoritaire de la collectivité concernée et 2°) le consentement du pouvoir central. Pendant longtemps, il était possible d'avancer, dans le débat relatif à l'évolution institutionnelle de la Corse, que le premier élément, préalable indispensable, n'existait pas. Historiquement, les revendications sont toujours initialement minoritaires, et exprimées parfois dans un climat violent. Mais depuis les élections de décembre 2017, cet argument est devenu irrecevable. **Les revendications autonomistes Corses ne sont plus exprimées que par une minorité agissante ; elles le sont par une majorité votante.** La réforme constitutionnelle peut donc être envisagée puisque le premier élément indispensable à ladite réforme, celui de l'accord majoritaire de la collectivité concernée, est réel. Ne reste plus que celui du consentement du pouvoir central, à qui s'adresse le présent rapport. La réforme s'impose aujourd'hui tant pour des arguments juridiques que politiques.

A. Le moment juridique

Le rejet d'un statut toujours plus dérogatoire est bien souvent le fruit d'une méconnaissance de ce qu'est, en substance, cette terre que les médias mettent trop souvent en avant pour sa face obscure en éclipant sa face lumineuse. Surtout, cette méconnaissance est une entrave au rayonnement de la France qui, loin de s'épuiser dans son caractère indivisible qu'il n'est

pas ici question de remettre en cause, s'enrichit de ses composantes. Le Constituant a lui-même choisi, en 2003, de préciser dès l'ouverture de notre texte suprême que l'organisation de notre République était « *décentralisée* ». La décentralisation n'est pas qu'une modalité d'aménagement d'un Etat unitaire. Elle est la condition minimale de son maintien démocratique. Car elle seule permet de répondre aux aspirations des populations, « qui, d'une part, s'estiment non sans raison mieux informées et mieux qualifiées que quiconque pour administrer leurs provinces ou leurs régions et décider de leur avenir et, d'autre part, entendent garder leur originalité et leurs traits propres »⁷. L'évolution de la conception de l'indivisibilité de la République française (1) et les exemples étrangers (2) permettent de mieux saisir l'opportunité juridique d'une réforme sur l'autonomie de la Corse.

1. L'évolution du principe constitutionnel d'indivisibilité de la République

Il faut commencer par rappeler que la République française n'est plus « une et indivisible ». La formulation avait été introduite par la Convention, qui proclame le 22 septembre 1792 « l'An I de la République » et, trois jours plus tard, qui précise qu'elle est « une et indivisible ». Les Constitutions du XXème siècle ont abandonné la référence à l'unité. Le principe de l'indivisibilité ne saurait être interprété de manière absolue et faire obstacle à la décentralisation : il « implique l'indivisibilité du pouvoir et du droit, mais pas nécessairement du territoire (...) »⁸. La décentralisation, devenue « non seulement un fait acquis, mais encore un droit acquis »⁹ n'a pas connu une évolution notable qu'en France ; elle correspond à un mouvement européen que met bien en évidence la Charte européenne de l'autonomie entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988. Mais au sein de ce mouvement général en

⁷ Ferdinand Mélin-Soucramanien et Pierre Pactet, *Droit constitutionnel*, Sirey, 2018, 36^{ème} édition, p. 43.

⁸ Michel Verpeaux, *Les collectivités territoriales en France*, Dalloz, édition Connaissance du droit, 4^{ème} édition, 2011, p. 53.

⁹ Guy Carcassonne et Marc Guillaume (introduite et commentée par), *La Constitution*, Points, collection Essais, 14^{ème} édition, 2017, p. 362.

faveur des autonomies locales, la France a toujours montré de grandes résistances, à l'image des vingt années séparant l'ouverture à la signature des Etats membres du conseil de l'Europe de la Charte précitée et sa ratification par la France¹⁰.

Dans l'histoire de la décentralisation, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 occupe une place privilégiée. Lors de la campagne présidentielle de 2002, Jacques Chirac avait déclaré : « La centralisation est devenue aujourd'hui un handicap pour la France »¹¹. Il faut accepter tous les contours, conséquences de l'affirmation solennelle introduite en 2003 dans l'article 1^{er} de la Constitution (« (...) *Son organisation est décentralisée* ») qui ne peut avoir que des applications « *particulières* » sur certaines parties de notre territoire.

Le titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales est sensiblement modifié. La région fait son entrée dans le texte suprême, les collectivités territoriales à statut particulier sont expressément citées (article 72 alinéa 1), la possibilité de désigner des collectivités « chefs de file » est ouverte (article 72 alinéa 5), le principe de subsidiarité est affirmé (article 72 alinéa 2), l'expérimentation est permise (article 72 alinéa 4), le pouvoir réglementaire des collectivités est affirmé (article 72 alinéa 3), de même que le principe de l'autonomie financière (article 72-2). Par ailleurs, font également leur entrée dans l'article 72-1 le droit de pétition et le référendum local décisionnel.

Du point de vue des revendications des territoires, les modifications successives de la Constitution de la République française sont allées progressivement dans la voie de la reconnaissance des spécificités de l'outre-mer : toujours plus de dispositions dérogatoires, de reconnaissances, même symboliques, « *d'intérêts particuliers* », d'« *adaptations nécessaires* » pour ne citer qu'eux. La destruction du mythe de l'uniformité a juridiquement débuté en 1998. Auparavant, il était fermement établi que seul l'Etat central

¹⁰ La Charte a en effet été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985. La France ne l'a ratifiée que par la loi n°2006-823 du 10 juillet 2006.

¹¹ Discours de Rouen du 10 avril 2002.

détenait le pouvoir normatif initial et que, par conséquent, il ne saurait exister d'autres lois que celle de l'Etat. Il est bien évidemment possible d'insister sur le fait que la Nouvelle-Calédonie n'est qu'une « exception ». Ce qu'elle est, assurément. Mais il est également tout aussi pertinent de prendre cet exemple pour argumenter en faveur d'un infléchissement du principe de l'indivisibilité. La révision constitutionnelle du 20 juillet 1998, complétée par la loi organique du 19 mars 1999, bousculait déjà, avant celle de 2003, considérablement la vision centralisatrice héritée de l'histoire. Dorénavant, l'assemblée délibérante de la Nouvelle Calédonie peut adopter des « lois du pays » sur une douzaine de matières, susceptibles de faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité de la part du Conseil constitutionnel. **Il n'est dès lors plus possible d'affirmer haut et fort que le pouvoir, au sein de la République française, ne se divise pas.** Tout comme il n'est pas scientifiquement acceptable de répondre par l'argument de l'exception. L'exemple de la Nouvelle Calédonie prouve que l'indivisibilité, depuis 1998, est autre. Pour le dire en d'autres termes, « avec ce précédent néo-calédonien, le modèle de l'Etat unitaire français a connu une sérieuse entorse »¹². Même si le second exemple Polynésien est moins radical (les « lois du pays » polynésiennes étant juridiquement non des lois mais des actes administratifs), il n'en demeure pas moins qu'elles participent à l'évolution générale de la reconnaissance d'un pouvoir politique aux mains de certains territoires au sein de la République pourtant « indivisible ».

La seconde entorse portée à ce sacro-saint principe de l'indivisibilité est également venue du pouvoir constituant dérivé. Elle concerne cette fois le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. Ces dernières ne le possèdent que par habilitation de l'article 72 de la Constitution ; en d'autres termes, il n'est pas autonome. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs souvent rappelé que seul le Premier ministre, en vertu de l'article 21 de la Constitution, disposait du pouvoir réglementaire à titre principal et que, par voie de conséquence, les collectivités ne pouvaient agir que dans un cadre d'attribution. Mais la loi constitutionnelle de 2003 met à mal cette

¹² Michel Verpeaux, *Les collectivités territoriales en France*, op. cit., p. 54.

interprétation absolue, en autorisant les collectivités territoriales à déroger aux lois et règlements nationaux. En vertu du nouvel article 74-1 :

« Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ».

On pourrait argumenter dans un sens restrictif, en mettant l'accent sur l'aspect dérogatoire et limité (l'objet et la durée étant limités et l'expérimentation ne pouvant concerner une liberté publique ou un droit constitutionnellement garanti). Mais dans le même temps, il est tout à fait possible d'insister, non sur l'encadrement de ce droit, mais sur la seule possibilité de cette expérimentation. Celle-ci détruit le dogme de l'uniformité législative. Si la Constitution permet désormais que la loi ne soit pas identique sur l'intégralité du territoire, c'est bien qu'elle épouse une autre vision du principe d'indivisibilité. Vision qui est par ailleurs conforme à la tendance décentralisatrice des plus grandes démocraties européennes.

2. L'éclairage étranger

Le droit comparé nous enseigne que dans les Etats unitaires, les territoires sont de plus en plus animés par des revendications autonomistes. Si, au sein des Etats fédéraux, de telles revendications peuvent être qualifiées de séparatistes ou dissociatives, elles sont davantage orientées vers une autonomie interne au sein des Etats unitaires. Les pays permettant la comparaison la plus pertinente sont l'Espagne, l'Italie et le Portugal. Le Royaume-Uni également, mais dans une mesure différente. Le pays étant doté d'une Constitution matérielle mais non formelle, il est moins évident d'établir des comparaisons entre les régions du Royaume-Uni et de ce que

pourrait être le nouveau contenu du titre de la Constitution française relatif aux collectivités territoriales. En revanche, **la comparaison avec les Etats régionaux du sud de l'Europe est non seulement possible mais particulièrement pertinente.**

En France, la Corse a depuis longtemps exprimé ce type de revendication, mais seul l'outre-mer a obtenu des infléchissements de la part du pouvoir central. En droit comparé, l'autonomie interne de certaines régions a donné naissance à ce que l'on qualifie parfois d'« Etat régional ». Il ne s'agit, en réalité, non de la création d'une troisième catégorie d'Etat (aux côtés de l'Etat unitaire et de l'Etat fédéral) mais d'un aménagement possible de l'Etat unitaire. Ce point est primordial puisque **l'autonomie interne d'une région n'entraîne pas la violation du principe de l'indivisibilité de la République.** Il est tout à fait possible, comme le prouve l'étude du droit comparé, qu'un Etat unitaire soit composé de régions dont toutes ou certaines bénéficient d'un statut d'autonomie. De manière générale, cette autonomie interne signifie : 1°) Du point de vue institutionnel, la présence d'une assemblée spécifique et la présence d'un conseil exécutif ; 2°) Du point de vue normatif, un transfert de compétences et de ressources propres, l'Etat central conservant la compétence dans les domaines dits « régaliens » tels que la justice, la défense et la politique extérieure. La collectivité de Corse, pour tous ces points, entre dans le « portrait type » des régions européennes bénéficiant d'une autonomie au sein de l'Etat unitaire. Il ne lui manque qu'une dernière chose, dont jouissent la plupart des autres régions ici prises pour exemples : le pouvoir de voter des lois dans certaines matières. En Espagne, Italie ou Portugal, cette autonomie est garantie par la Constitution et n'entre nullement en contradiction avec le caractère unitaire de l'Etat.

L'absence de contradiction entre le caractère unitaire de l'Etat et l'autonomie des régions. Aussi, l'article 2 de la Constitution du royaume d'Espagne du 27 décembre 1978 proclame-t-il que « *La Constitution est fondée sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité*

entre elles ». Nation unique qui, par ailleurs, évoque dans son Préambule « *les peuples d'Espagne* ».

La Constitution italienne permet également cette alliance entre indivisibilité -et même, contrairement au texte français qui l'a abandonnée, l'unité- et autonomie des régions. En vertu de son article 5, « *La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales ; elle réalise dans les services qui dépendent de l'État la plus large décentralisation administrative ; elle adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation* ». L'article suivant protège par ailleurs « *les minorités linguistiques* ». Le titre V de ladite Constitution, relatif aux régions, provinces et communes, établit une hiérarchie dans l'autonomie des régions. Selon l'article 116, une autonomie plus poussée est accordée au Frioul-Vénétie Julienne, à la Sardaigne, à la Sicile, au Trentin-Haut Adige/Südtirol et à la Vallée d'Aoste (dont les statuts ont valeur de loi constitutionnelle). Ces cinq régions à statut spécial disposent d'une autonomie supérieure à celle des quinze régions à statut ordinaire.

La Constitution du Portugal évoque elle aussi l'unité et l'indivisibilité de la souveraineté dans son article 3. Ce qui ne l'empêche pas, dans le même article, d'évoquer « *les régions autonomes* ». Apparente contradiction qui est ainsi clairement résolue dans son article 6 intitulé « *Etat unitaire* » :

« 1. L'État est unitaire et respecte, dans son organisation et son fonctionnement, le régime autonome des régions insulaires et les principes de la subsidiarité, de l'autonomie des collectivités locales et de la décentralisation démocratique de l'administration publique.

2. Les archipels des Açores et de Madère constituent des régions autonomes dotées de statuts politiques et administratifs et d'organes de gouvernement qui leur sont propres ».

Le titre VII de la Constitution portugaise est par ailleurs entièrement consacré aux « Régions autonomes » que sont les deux archipels. Comme en Espagne et en Italie, **la spécificité de l'autonomie de certaines régions découle, et/ou tire les conséquences, de leur caractère insulaire.**

Elément sociogéographique qui peut tout à fait, comme le démontrent les développements suivants, entraîner des traductions d'ordre juridique.

Une autonomie justifiée par l'insularité. A l'argument de la conciliation possible entre unité de l'Etat et autonomie des régions s'ajoute ici celui relatif à l'insularité. Il résulte clairement de l'exemple portugais que l'autonomie des Açores et Madère 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* ». 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.

En Italie, la Sicile (loi constitutionnelle n°2 du 26 février 1948) et la Sardaigne (loi constitutionnelle n°3 du 26 février 1948) bénéficient d'une autonomie particulièrement poussée, du fait de leur caractère insulaire.

La Constitution espagnole évoque même, en son article 138-1, la spécificité liée à 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 compte en particulier des exigences de l'insularité*** ». Insularité évoquée de nouveau dans l'article 143-1 : « *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* ». Ce sont les statuts des Baléares (du 10 août 1982) et des Canaries (du 25 février 1983) qui précisent leurs domaines de compétences exclusives. Les

secondes jouissent par ailleurs du statut de région ultrapériphérique selon le droit primaire de l'Union européenne. L'autonomie ne leur est pas propre puisque l'Espagne n'est composée que de communautés autonomes, mais elle est particulièrement remarquable du fait de la faiblesse de leur population. Surtout, les statuts sont particulièrement développés compte tenu de la forte identité culturelle des deux archipels.

Il est possible d'ajouter à ces trois exemples ceux de l'archipel des Féroé et l'île du Groenland pour le Danemark, également analysés dans un rapport du Sénat sur « Le statut des îles européennes », élaboré en avril 2000¹³.

Tous ces exemples démontrent donc **1°) L'autonomie des régions n'est pas incompatible avec le caractère unitaire et indivisible de la République ; 2°) Au sein de ces Etats, il est possible d'accorder des autonomies de degré variable.** Pour le dire autrement, de traiter, au niveau constitutionnel, différemment les régions. Ce fut pendant longtemps le cas de l'Espagne qui, dès l'adoption de la Constitution de 1978, accordait plus d'autonomie au Pays Basque, à la Catalogne, la Galice, l'Andalousie et la Navarre. Aujourd'hui, les disparités se sont considérablement estompées, exception faite du système financier du Pays basque et de la Navarre. En Italie, on peut parler d'un régionalisme à géométrie variable, tant l'ampleur de l'autonomie est différente, notamment entre les cinq régions à statut spécial et les quinze à statut ordinaire.

L'exemple du Portugal est particulièrement pertinent pour la raison suivante : il est le seul à n'offrir l'autonomie législative qu'à deux de ses régions. 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

¹³ <https://www.senat.fr/lc/lc73/lc73.html>. Le rapport, informatif, avait été élaboré dans la perspective de l'examen par le Parlement du projet de loi d'orientation pour l'outre-mer, déposé à l'Assemblée nationale le 5 avril 2000.

Portugal est un exemple assez typique d'Etat unitaire. Il prouve donc qu'offrir l'autonomie à une seule région, sans en donner à d'autres, est constitutionnellement possible. La République française offre déjà cette autonomie à certains territoires parce qu'ils sont ultra-marins. **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.**

Le présent rapport entend souligner que cette autonomie, **non seulement ne serait pas incompatible avec l'indivisibilité de la République française, mais encore ne mettrait pas en danger l'équilibre des pouvoirs.** Pour le dire autrement, **aucune de ces régions citées, pas même les îles et archipels, ne disposent d'un pouvoir législatif absolu, qui déposséderait l'Etat central de l'un de ses bras souverains.** Dans tous ces exemples cités, 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.

Ainsi, l'article 149-1 de la Constitution espagnole dresse une liste de 32 matières qui relèvent de la compétence exclusive de l'Etat central (essentiellement, les relations internationales, la défense, la justice, la législation du travail, le droit pénal, le droit civil, la santé, les politiques monétaires et économiques), les 17 communautés autonomes bénéficiant d'une autonomie législative dans 22 domaines. L'article 117 de la Constitution italienne énumère les 17 compétences qui sont du ressort exclusif de l'Etat et les matières qui font l'objet d'une compétence « concurrente ». Le même article dispose par ailleurs que « *Dans toutes les*

matières qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'État, le pouvoir législatif échoit aux régions ». Cette disposition, introduite par une loi constitutionnelle du 18 octobre 2001, signifie donc que les régions bénéficient d'une compétence de droit commun. Sous l'empire de la Constitution entrée en vigueur en 1948, elles ne jouissaient que d'une compétence d'attribution. Ce spectaculaire renversement de principe a été confirmé par le référendum du 4 décembre 2016. Le projet de loi constitutionnelle porté par le gouvernement Renzi prévoyait notamment de redonner plus de pouvoir législatif à l'Etat central. En d'autres termes, de renverser de nouveau la tendance en revenant à l'esprit plus centralisateur de 1948. Le rejet dudit projet par référendum souligne avec force l'attachement du peuple italien à l'autonomie des régions.

Pour rassurer les défenseurs de l'indivisibilité de la République française, il faut rappeler que cette autonomie des régions en Espagne, Italie, Portugal ou Royaume-Uni n'entrave en rien les grands principes suivants, qui rappellent que ces Etats ne sauraient être confondus avec des Etats fédéraux : 1°) les régions ne bénéficient que de statuts, jamais de constitutions ; 2°) le pouvoir législatif, comme énoncé plus haut, n'est jamais absolu mais encadré ; 3°) les lois régionales ne doivent pas être contraires à la Constitution, la justice constitutionnelle veillant à cette conformité.

L'argument de droit comparé apporte donc la preuve irréfutable selon laquelle une République peut être proclamée à la fois « une et indivisible » (ce qui pourrait être considérée comme une exigence encore plus forte que celle française ayant abandonné la référence à l'unité) **et reconnaître en son sein des régions autonomes**, c'est-à-dire dotées du pouvoir d'adopter leurs propres lois dans certains domaines.

B. Le moment politique

Un grand nombre de rappels et propositions du présent rapport étaient déjà formulés dans ceux qui ont précédé l'adoption des lois citées. Les temps ont changé, au niveau local et national, d'où l'opportunité d'une prochaine révision constitutionnelle.

1. L'évolution politique locale

Les résultats des dernières élections territoriales en Corse de décembre 2017 ont porté à la nouvelle assemblée de Corse une majorité incontestable. Arrivée largement en tête dès le premier tour avec 45,36% des voix, la liste autonomiste *Pè a Corsica* a ensuite remporté le second tour avec 56,5% des voix. Quelle que soit l'opinion que l'on peut porter sur lesdits résultats, elle ne saurait faire perdre de vue la force de l'argument premier au sein d'une démocratie représentative : celui de la légitimité démocratique. Dans son discours d'investiture à la présidence de l'Assemblée de Corse, Jean-Guy Talamoni a rappelé que « dimanche, en votant pour les nationalistes, le peuple corse a dit que la Corse n'était pas un morceau d'un autre pays mais une nation, avec sa langue, sa culture, sa tradition politique, sa manière d'être au monde »¹⁴. De son côté, le président de l'exécutif Gilles Simeoni a plusieurs fois rappelé la nécessité de la révision constitutionnelle : « La Constitution doit être modifiée pour prendre en compte la spécificité de la Corse, de ses attentes et de ses besoins (...). L'inscription de la Corse dans la Constitution est la condition *sine qua non* de l'ouverture d'un espace juridique qui nous permettra de mettre en œuvre des politiques (...)

¹⁴ https://www.corse.fr/assembleecorse/Installation-de-l-Assemblee-de-Corse-discours-d-investiture-du-President-Jean-Guy-Talamoni_a132.html

indispensables à la prise en compte des intérêts de la Corse »¹⁵. Après la visite de Jacqueline Gourault le 5 janvier 2018, ministre auprès du ministre de l'Intérieur en charge des questions corses, tous les médias se sont faits écho de sa volonté d'établir un dialogue avec les nouveaux élus. Elle s'est favorablement prononcée en faveur de l'inscription de la Corse à l'ordre du jour de la prochaine révision constitutionnelle. Suite à cette entrevue, Jean-Guy Talamoni, président de l'Assemblée de Corse, s'est félicité d'un « débloqué de la question constitutionnelle, lequel demeurerait un abcès de fixation depuis une quarantaine d'années », tandis que Gilles Simeoni, président du Conseil exécutif, a évoqué l'hypothèse de la fin d'« un point de blocage juridique ». **Il faut donc que le gouvernement central respecte ses propres engagements, comme les élus Corses ont promis de respecter les leurs auprès des électeurs de décembre 2017.**

2. L'évolution politique nationale

Au niveau national, le président de la République nouvellement élu a, dès un discours de campagne prononcé à Furiani le 7 avril 2017, commencé par préciser sa vision de l'indivisibilité de la République en ces termes : « La place de la Corse est dans la République parce que la République est suffisamment forte pour accueillir des particularités en son sein. C'est ma conviction profonde. Parce que la République, elle est indivisible et en même temps plurielle, n'en déplaise à certains »¹⁶. Juste avant d'évoquer, comme rappelé plus haut, le rapport Carcassonne et l'hypothèse d'une révision de la Constitution.

Le candidat devenu président évoque sa volonté de changement de paradigme lors de son discours au Sénat lors de la Conférence des territoires

¹⁵ Interview télévisée du 13 décembre 2017, « L'invité de Bourdoin direct », <http://rmc.bfmtv.com/mediaplayer/audio/rmc-1312-1-invite-de-bourdoin-direct-gilles-simeoni-402666.html>

¹⁶ Discours précité.

du 18 juillet 2017 : « Le défi qui est le nôtre n'est pas d'aujourd'hui mais il est chaque jour un peu plus fort, c'est de conjuguer l'unité de la République qui nous a faits, cette mondialisation qui parfois bouscule des grands équilibres et dans laquelle nous avons à avancer, et la diversité de ces territoires qui est constitutif de nos identités, de notre identité profonde »¹⁷. « C'est pourquoi », précise-t-il ensuite, « il doit consentir à un changement de paradigme complet. Mais au-delà de ce rôle de l'Etat, je crois profondément que dans la très grande majorité des cas, les territoires en réalité savent mieux l'organisation qui est la plus pertinente pour eux. Il faut donc construire ce pacte girondin, que j'évoquais il y a quelques semaines, qui, sans briser l'unité nationale, redonnera aux territoires les moyens d'agir dans une responsabilité partagée »¹⁸.

Pacte girondin dont Emmanuel Macron reprendra l'idée devant le Parlement réuni en Congrès le 3 novembre 2017 : « Ce que nous ferons pour les institutions de la République, je souhaite le faire aussi pour nos territoires. Ne redoutons pas de nouer avec les territoires des accords de confiance. Nous savons tous combien notre France est diverse, combien est importante l'intimité des décideurs publics avec le terrain de leur action. **La centralisation jacobine traduit trop souvent la peur élémentaire de perdre une part de son pouvoir. Conjurons-là.** Osons expérimenter, déconcentrer, c'est indispensable pour les territoires ruraux comme pour les quartiers difficiles ; osons conclure avec nos territoires et nos élus de vrais pactes girondins fondés sur la confiance et sur la responsabilité »¹⁹.

A l'occasion du 100^{ème} Congrès des maires de France, venant de citer l'exemple de la Corse, et juste avant de rappeler son engagement à réviser la Constitution et notamment son article 72, le président déclare : « Cette énergie que je veux rendre aux territoires implique aussi que nous acceptions de **rompre avec une forme d'uniformité de traitement.**

¹⁷ <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-d-emmanuel-macron-au-senat-lors-de-la-conference-des-territoires/>

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Discours du Président de la République devant le parlement réuni en Congrès du 3 novembre 2017, <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres/>

L'égalité républicaine est un de nos grands principes mais elle ne doit pas se traduire en une uniformité de la norme parce que les territoires ne sont pas plongés dans les mêmes situations. **Nous avons donc besoin d'adapter aujourd'hui les normes, les capacités normatives pour répondre aux défis de nos territoires** »²⁰.

Afin de mieux redéfinir les compétences des territoires, le Président de la République a également mis en avant la nécessité de l'adaptabilité locale des normes, estimant qu'il fallait « conférer aux collectivités une capacité inédite de différenciation, une faculté d'adaptation des règles aux territoires. Plutôt que de réfléchir à comment traiter tout le pays de la même façon, ayons une approche pragmatique et différenciée »²¹. Engagement rappelé par le Premier ministre Edouard Philippe le 14 décembre 2017 à Cahors lors de la conférence nationale des territoires.

Très rapidement, certains parlementaires vont tirer profit de ces déclarations en déposant une proposition de loi « *visant à mettre en œuvre une différenciation des normes applicables sur les territoires* »²². Selon les mots de l'exposé des motifs, cette loi permettrait notamment aux collectivités territoriales « *dans l'exercice de leurs compétences, de décider d'écarter la norme réglementaire pour arrêter elles-mêmes des mesures nécessaires à la mise en application de la loi* ». La rédaction est ensuite prudente, insistant sur le fait que les collectivités ne pourraient pas « *s'affranchir de l'application de la loi* », mais « *uniquement adapter les conditions pratiques afin que les objectifs fixés par le législateur puissent être mis en œuvre* ».

Il a souvent été avancé, à tort, que la collectivité de Corse bénéficiait déjà de ce droit d'adaptation des règlements. Ce qui aurait été, au vu de sa spécificité sans cesse rappelée par les parlements successifs eux-mêmes, une sorte de minimum vital. Or il n'en est rien : la disposition du projet de loi de 2002 qui créait un tel droit d'adaptation a été censurée par le Conseil

²⁰ Discours du Président de la République au 100^{ème} Congrès des maires de France du 24 novembre 2017, <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-au-100-congres-des-maires-de-france/>

²¹ *Ibid.*

²² Proposition de loi n°468 enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 6 décembre 2017, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/propositions/pion0468.asp>

constitutionnel (décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002). Non seulement le présent rapport a l'ambition de donner à la collectivité le pouvoir d'adaptation des règlements nationaux, mais encore celui de l'adaptation des lois nationales, en tenant compte des intérêts particuliers de la Corse. Au-delà, il entend conférer à la Corse, île dont les spécificités géographique, économique et linguistique ne sont contestées par personne, un pouvoir normatif autonome. **D'où la nécessaire révision de la Constitution, que la nouvelle conjecture politique rend possible.**

Les élections législatives des 11 et 18 juin 2017 ont porté à l'assemblée nationale une majorité très confortable pour le Président de la République. Avec 313 députés, *En Marche !* sort victorieuse des élections de juin, élan que les élections sénatoriales du 24 septembre 2017 n'ont pas réellement confirmé. En cas de projet de révision constitutionnelle, si le Président Macron choisit la voie de l'approbation par le Parlement convoqué en Congrès, il pourrait avoir des difficultés à réunir la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. D'où, comme il l'a lui-même annoncé, la possibilité de recourir au référendum rendu possible par l'article 89 de la Constitution.

Enfin, évoquer le moment politique au niveau national ne saurait éluder l'arrivée dans l'hémicycle de trois députés nationalistes Corses, qui fut largement médiatisée. Cet événement inédit dans l'histoire de la République française laissait présager de la victoire écrasante de la liste *Pè a Corsica* lors des élections à l'assemblée de Corse six mois plus tard.

Le temps est venu. L'entrée de la Corse dans la Constitution ne serait que la traduction constitutionnelle des spécificités législatives reconnues depuis longtemps. Mais parfois, les évidences juridiques cèdent devant les logiques politiques. **Le temps de la réforme que mérite la Corse n'était peut-être pas encore venu pour toute une série de raisons. Les résultats des élections de 2017, tant au niveau national que local, lui offrent enfin l'assise politique qui autrefois faisait défaut. Plus encore : elle rend la réforme incontournable.** L'entrée de la Corse dans la Constitution doit se faire compte tenu de deux idées force.

1°) Tout d'abord, par la constitutionnalisation de l'existant juridique. L'évolution législative de la Corse doit aujourd'hui trouver une traduction constitutionnelle. Il n'est pas normal que le territoire métropolitain possédant le statut le plus dérogatoire ne jouisse toujours pas d'une assise constitutionnelle.

2°) Ensuite, par la confirmation de l'élan politique. Une démocratie représentative ne saurait faire fi des résultats des dernières élections territoriales en Corse. Argument de légitimité démocratique d'autant plus fort que la victoire du parti majoritaire fut écrasante. Lequel a été désigné sur un programme dont le statut de la Corse était l'un des piliers. A la constitutionnalisation de l'existant, il convient donc d'ajouter des revendications nouvelles qui permettraient la cohérence d'une réforme d'ensemble. Non une « réformette » qui, pour rassurer l'électorat insulaire, offrirait la seule entrée du mot « Corse » dans la Constitution. Mais une réforme ambitieuse qui permettrait d'offrir au titre XII, mais aussi à l'ensemble du texte suprême, la cohérence qui lui manque actuellement. Ces revendications nouvelles, ce sont celles que la Corse n'a jamais obtenues jusqu'à présent, mais que l'intensité des moments juridiques et politiques développés plus haut peut lui offrir aujourd'hui. La nouvelle collectivité unique doit avoir les moyens d'adapter non seulement les règlements mais aussi les lois nationales aux contraintes particulières qui sont les siennes. Elle doit aussi jouir, conformément aux engagements des élus de l'Assemblée de Corse, du pouvoir d'adopter des textes de forme législative dans certains domaines. Contrairement à ce qui est parfois avancé, cette réforme ne transformerait pas le visage de la République dont l'article premier précise qu'elle est indivisible. **La crainte de la comparaison avec les Etats fédéraux n'est pas fondée car elle est non pertinente. La comparaison avec les Etats régionaux européens est en revanche pertinente ; c'est sa crainte qui n'est pas fondée.** En Italie, Espagne, Royaume-Uni ou au Portugal, les régions jouissent d'une autonomie politique et d'un pouvoir normatif autonome, au nom de leurs spécificités culturelles et linguistiques

notamment. Mais à la différence d'un Etat fédéral, ces régions sont autonomes au sein d'une structure étatique qui reste unitaire.

Le présent rapport n'entend donc pas transformer la forme de notre République qui demeure indivisible et donc, ne transfère pas l'intégralité de sa souveraineté à tout ou l'un des territoires qui la composent. **Mais entre un Etat régional accordant l'autonomie à toutes ses régions et un Etat unitaire trop centralisateur, la Corse pourrait servir de modèle pour une voie alternative, à l'image des archipels du Portugal.** Celle dans laquelle une collectivité à statut particulier pourrait jouir du droit d'adapter les règlements et les lois nationales, et d'adopter des textes de forme législative dans des domaines délimités par la Constitution. **Et de présenter ainsi la République française sous un jour moins rigide, moins centralisateur, respectueuse de l'attachement des citoyens à leurs territoires.** Respect qui n'entrerait pas en conflit avec le principe de l'égalité. Au sein d'une République décentralisée, égalité ne doit pas rimer avec uniformité : « Où l'égalité prohibe le privilège, utilement, l'uniformité interdit l'originalité, inutilement »²³. **En un mot, et pour l'emprunter au Président de la République lui-même, la Corse pourrait être la première illustration d'un nouveau « pacte girondin ».** Et la réforme ne serait pas révolutionnaire puisqu'empruntant la voie déjà tracée par l'outre-mer.

²³ Guy Carcassonne et Marc Guillaume (introduite et commentée par), *La Constitution, op. cit.*, p. 363. Voir, dans le même sens, l'audition de Géraldine Chavrier, spécialiste du droit des collectivités territoriales : « Nous avons en France une compréhension excessive de la portée du principe d'égalité. Je suis bien évidemment pour le respect du principe d'égalité mais je suis contre le détournement de ce principe pour éviter toute avancée qualitative de la décentralisation. (...) Quand on affirme que l'on administre mieux de près, on affirme que la compétence doit tenir compte du contexte local. Cela signifie que l'uniformité est un obstacle à la qualité de la gestion publique et que le principe d'égalité ne peut recevoir une lecture purement formelle », Sénat, 16 avril 2013, Comptes rendus de la délégation aux collectivités territoriales, <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20130415/colter.html>

II. Constitutionnaliser l'existant juridique et confirmer l'élan politique

Il faut continuer dans cette voie inévitable de progressions de la reconnaissance du particularisme de certains territoires qui, loin d'égratigner l'image d'un État unitaire, la renforcent par la prise en compte de sa mosaïque de richesses. En 2003, la Constitution a décidé une fois pour toutes que l'unité n'était pas nécessairement l'uniformité. Comme rappelé plus haut, les premiers discours du Président nouvellement élu vont dans le même sens. Et pourtant, malgré ce mouvement, la Corse, dont l'insularité est un argument clef du présent rapport, demeure le territoire le moins clairement identifié dans la Constitution.

La chronologie des évolutions statutaires de la Corse sont la preuve indéniable d'une trajectoire ascendante. Aucun texte n'est venu marquer une rupture dans ladite évolution, et il est grand temps que celle-ci soit constitutionnalisée, que la Corse fasse son entrée dans le texte suprême (A). Une entrée qui ne saurait se contenter d'une simple mention, même si l'absence de son nom témoigne déjà d'une incompréhensible incohérence. Une entrée qui permettrait à la Constitution de gagner en clarté, logique et cohérence : il n'en est effet guère satisfaisant qu'une collectivité, rattachée à un article, soit dotée de caractéristiques qui, en réalité, la rattachent également à d'autres articles... Pour l'exprimer avec plus de précision, si la Corse est une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72, elle est aussi très proche des catégories de l'article 74 du fait de son organisation institutionnelle (assemblée délibérante élue au suffrage universel direct, conseil exécutif) et de celles de l'article 73 du fait de son pouvoir réglementaire sur habilitation. **Il faut donc tirer les conséquences juridiques de la spécificité en accordant à la collectivité unique de Corse le pouvoir d'adopter des textes de forme législative** (B).

A. La contradiction du droit actuel : une spécificité sans conséquences effectives

La région de Corse bénéficie d'un statut particulier depuis la loi n° 82-214 du 2 mars 1982. Depuis lors, elle cessera d'être considérée comme une collectivité classique, jouissant d'un statut *distinct* de celui des autres régions (remplacée ensuite par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, puis par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse). Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la conformité à la Constitution de ces trois lois. Même si, dans les décisions n° 91-290 DC du 9 mai 1991 et n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, il a déclaré certaines dispositions contraires à la Constitution - contrairement à la première, n° 82-138 DC du 25 février 1982-, le Conseil a finalement mis en avant deux idées principales : le fait que la Corse était une collectivité territoriale spécifique, et qu'elle était partie intégrante de la République. Ce présent rapport n'entend revenir ni sur le premier point ni le second, mais tirer, constitutionnellement, les conséquences de cette évolution institutionnelle.

1. La reconnaissance constante de la spécificité

Dernière pierre posée à l'édifice de cet arsenal législatif, la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a prévu, dans son article 30, (codifié à l'article L. 4421-1 du Code des collectivités territoriales) la création d'une collectivité unique. Le 21 février 2017, l'Assemblée Nationale a voté les ordonnances portant création de la collectivité de Corse en remplacement de la collectivité territoriale de Corse et des conseils départementaux de Corse-du-Sud et de Haute-Corse, ordonnances ratifiées le 7 mars par la loi n°2017-289.

Statut Defferre, statut Joxe, Processus de Matignon et loi NOTRe : Une première analyse de cet ensemble de lois permet de mettre en évidence le fait

que la spécificité n'est pas, loin sans faut, une revendication nouvelle. Il met également de nouveau en exergue le fait que la Corse bénéficie d'un régime si spécifique qu'il n'est pas satisfaisant de la rattacher au seul article 72 de la Constitution. Les exigences de clarté et de cohérence du texte suprême rendraient logiques l'insertion d'un nouvel article qui lui serait spécifique.

Comme l'a rappelé l'ancien président de la République François Hollande, lors de son discours devant l'assemblée de Corse le 2 mars 2017 précité : « Il est vrai que la Corse est un territoire qui ne ressemble à aucun autre, par son histoire liée aux turbulences du monde méditerranéen (...), par sa langue, par sa culture, par l'affirmation de la fierté de votre terre, comme vous aimez à le dire. Il est vrai que la Corse s'est forgée une identité à nulle autre pareille au sein de la République »²⁴. Cette spécificité s'observe à plusieurs niveaux, institutionnel et matériel.

La loi de 1982 était déjà présentée comme créant une organisation tenant compte des spécificités de la Corse, découlant de sa géographie et son histoire. Selon les termes de l'exposé général du Rapport n° 49 (2001-2002) de Paul Girod, déposé le 30 octobre 2001 au Sénat, « La Corse tire incontestablement de la géographie et de son histoire une **singularité**, reconnue de longue date, et qui justifie que certaines dispositions spécifiques lui soient appliquées »²⁵.

C'est dans cet esprit que fut créée l'assemblée de Corse, élue au suffrage universel direct, dont le fonctionnement a évolué avec la loi du 13 mai 1991 (qui érige la Corse en collectivité à statut particulier) et celle du 22 janvier 2002. Est créé un conseil exécutif, dirigé par un président issu de l'Assemblée, responsable devant elle et doté de la motion de défiance constructive.

S'ajoute à cette spécificité institutionnelle une seconde relative aux compétences. La loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 reconnaît à la Corse des compétences étendues dans les domaines de l'éducation et de la formation,

²⁴ Précité.

²⁵ <https://www.senat.fr/rap/101-049/101-0491.html> (en gras dans le texte).

la communication, la culture, l'environnement, l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, l'agriculture, le logement, les transports, l'emploi et l'énergie. La loi n°91-428 du 13 janvier 1991 transfère de nouvelles compétences à la Corse en matière d'éducation, d'audiovisuel, d'action culturelle et d'environnement. La loi n°2002-92 du 22 janvier 2002 a été présentée comme allant bien plus loin sur le chemin du transfert des compétences en dotant la Corse d'un pouvoir réglementaire. Cette affirmation, que l'on retrouve encore dans certains commentaires, est non seulement inexacte mais fautive. La récente création de la collectivité unique est une étape institutionnelle importante mais sans conséquences normatives.

2. L'absence de pouvoirs réels correspondants

Le Conseil constitutionnel avait lui-même précisé que les nouvelles dispositions ne transféraient à la collectivité territoriale de Corse aucune matière relevant du domaine réglementaire ou du domaine de la loi. Il en découle clairement que, comme l'a relevé le rapport dirigé par Guy Carcassonne présenté à l'Assemblée de Corse en 2013, « cette faculté de proposition n'emporte donc reconnaissance pour l'Assemblée de Corse ni d'un pouvoir normatif, ni davantage d'un droit d'initiative, ni même d'un pouvoir d'injonction au Premier ministre de répondre aux propositions d'évolutions dont il est saisi ». Non seulement la Corse ne dispose-t-elle pas de pouvoir normatif, mais encore ne peut-elle exiger du premier ministre une réponse à ses initiatives. Cette absence d'exigence fut même l'un des arguments qui a permis à la loi de passer l'examen de constitutionnalité : *« Considérant toutefois que la Constitution attribue au Gouvernement, d'une part, et au Parlement, d'autre part, des compétences qui leur sont propres ; que le législateur ne saurait, sans excéder la limite de ses pouvoirs, enjoindre au Premier ministre de donner une réponse dans un délai déterminé à une proposition de modification de la législation ou de la réglementation, émanant*

de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale » (Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, considérant 50).

A l'époque des discussions de la loi, **il avait même été envisagé que l'Assemblée de Corse puisse adapter les lois nationales, ce qui aurait nécessité une révision de la Constitution. Elle n'obtint même pas celui de déroger à un règlement national, le Conseil constitutionnel ayant censuré cette faculté pour cause de contrariété à la Constitution.**

Il résulte de cet ensemble de textes normatifs que la spécificité de la Corse s'est traduite par un statut dont l'unicité fait d'elle un *modèle*. L'argument qu'il faut ici développer est relatif à l'ancienneté de la prise en compte de ces spécificités. C'est ainsi que depuis 2002, l'ancienne collectivité territoriale de Corse peut « demander à être habilitée par le législateur à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île ». Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs, dans sa décision n°82-138 DC du 25 février 1982, validé en quelque sorte la possibilité d'existence d'un modèle au sein de la République. Il a estimé la Constitution n'excluait nullement la création de catégories de collectivités territoriales qui ne comprendraient qu'une unité (« *La disposition de la Constitution aux termes de laquelle "toute autre collectivité est créée par la loi" n'exclut nullement la création de catégories de collectivités territoriales qui ne comprendraient qu'une unité* »).

En d'autres termes, **l'indivisibilité de la République ne s'oppose pas à la création d'un « modèle » en son sein**. Les propositions du présent rapport, non seulement ne sont pas une rupture, mais au contraire ne font que prolonger l'évolution institutionnelle amorcée en 1982. Laquelle mettait déjà l'accent sur la nécessité de tenir compte des spécificités de la Corse. L'article L 4422-16 du Code général des collectivités territoriales, tel que modifié par la loi du 22 janvier 2002 précitée, reconnaît cette spécificité sans lui attribuer les conséquences normatives. Il dispose :

« I. – De sa propre initiative ou à la demande du conseil exécutif, ou à celle du Premier ministre, l'Assemblée de Corse peut présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions réglementaires en vigueur ou en cours

d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions réglementaires concernant le développement économique, social et culturel de la Corse.

Les propositions adoptées par l'Assemblée de Corse en application de l'alinéa précédent sont adressées au président du conseil exécutif qui les transmet au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse.

II. – Le pouvoir réglementaire de la collectivité territoriale de Corse s'exerce dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi.

Sans préjudice des dispositions qui précèdent, dans le respect de l'article 21 de la Constitution, et pour la mise en œuvre des compétences qui lui sont dévolues en vertu de la partie Législative du présent code, la collectivité territoriale de Corse peut demander à être habilitée par le législateur à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île, sauf lorsqu'est en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental.

(...)

III. – De sa propre initiative ou à la demande du conseil exécutif, ou à celle du Premier ministre, l'Assemblée de Corse peut présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions législatives concernant le développement économique, social et culturel de la Corse.

(...) ».

L'analyse textuelle permettait déjà de mettre en évidence la réalité de ce nouveau « pouvoir » qui n'en est en réalité pas un. Cette simple faculté de suggestion a été confirmée par la pratique, comme l'a souligné en 2013 le rapport dirigé par Guy Carcassonne et présenté à l'Assemblée de Corse : « Les compétences normatives spécifiques de l'Assemblée de Corse ne sont, à l'analyse, que faiblement dérogoratoires au droit commun et s'avèrent, en pratique, d'une efficacité limitée ». Quant à la compétence réglementaire

d'adaptation, elle est doublement limitée, et par le texte lui-même et par une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel. Elle ne peut s'exercer « *lorsqu'est en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental* », et ne saurait avoir « *ni pour objet ni pour effet de mettre en cause le pouvoir réglementaire d'exécution des lois que l'article 21 de la Constitution attribue au Premier ministre* » (décision n°2001-454 DC du 17 janvier 2002, considérant n° 13).

L'objectif affiché de l'association de l'Assemblée de Corse à l'édiction des règles la concernant était donc essentiellement symbolique. Et dans les faits, il fut cantonné au monde d'un principe de courtoisie. Ou plutôt de discourtoisie. Le bilan dressé par la Commission des Compétences Législatives et Réglementaires de ladite Assemblée dans son rapport de décembre 2012 est malheureusement édifiant et confirme les craintes de seule portée symbolique que faisait naître la lecture du nouveau dispositif. Non seulement ce pouvoir de proposition n'était pas contraignant, mais encore le Premier ministre ne se donnait pas souvent la peine d'y répondre.

L'ensemble du dispositif législatif fait donc apparaître une contradiction entre, d'une part, la volonté d'affirmer la spécificité de l'île et, d'autre part, de ne pas lui offrir les outils normatifs découlant logiquement de ladite spécificité. Il s'agit là d'une incohérence que seule une révision constitutionnelle pourrait rectifier.

B. Résoudre la contradiction : à collectivité spécifique pouvoirs spécifiques

Du moment qu'une autorité normative, quelle qu'elle soit, reconnaît les spécificités, particularités d'un territoire, elle doit dans le même temps en assumer les conséquences juridiques. Il ne s'agit pas là d'une simple équation intellectuelle mais d'une obligation de cohérence juridique. A quoi sert, concrètement, de permettre à une collectivité de faire des suggestions

au pouvoir central ? Est-il besoin de voter une loi pour spécialement lui attribuer ce droit ? Assurément non. Une fois la loi épurée de ce que le Conseil constitutionnel a estimé contraire à la Constitution, il ne restait plus qu'une sorte de jolies intentions destinées à sceller un pacte d'entente courtoise. **Seule une révision constitutionnelle permettrait de résoudre cette contradiction entre la reconnaissance de la spécificité d'un territoire et l'absence de moyens normatifs correspondants.**

Cette résolution pourrait emprunter plusieurs voies. Une hypothèse minimale est ici à exclure pour des raisons d'ordre politique. **Le combat pour le pouvoir d'adaptation des règlements nationaux ou des lois nationales aux spécificités locales, sans jamais avoir été concrétisé, est déjà dépassé.** Les membres de l'Assemblée de Corse qui ont été élus de manière triomphale l'ont été sur la base d'un programme. Comme l'avaient été, avant eux, les trois députés nationalistes victorieux des élections législatives de juin 2017. Même si le mandat en France n'est pas impératif, chaque élu est moralement lié par son engagement. Car il ne s'agit pas que de vagues promesses : l'acte électoral est l'un des événements les plus forts de la démocratie. Chaque citoyen est détenteur d'une parcelle de souveraineté pour reprendre le mot de Jean-Jacques Rousseau. Abandonner cette parcelle est un acte politique fort aux grandes conséquences juridiques. **Les électeurs Corses ont choisi d'être représentés par des femmes et des hommes qui ont fait de l'autonomie la clef de voûte de leur programme.** C'est-à-dire la consécration de la compétence législative qui n'est pas, comme prouvé dans la première partie du présent rapport, en contradiction avec le caractère indivisible de la République française.

Pour que ce pouvoir législatif autonome soit en conformité avec l'ensemble de l'esprit et de la lettre de la Constitution, il faut qu'il soit encadré. Le droit comparé nous enseigne que la délimitation des compétences peut se faire de plusieurs manières. Une thèse maximaliste serait, conformément à l'exemple italien, d'offrir à la Corse la compétence de droit commun, celles de l'Etat étant réservées à quelques domaines énumérés. Cette hypothèse, quasi-fédérale, doit être exclue. La collectivité de

Corse est désireuse de mener à bien un dialogue constructif avec l'Etat central, dans l'intérêt de tous, et elle ne saurait s'engager dans une voie contraire à l'esprit de la Constitution de la Vème République. Une thèse intermédiaire consisterait à énumérer les compétences appartenant d'une part à l'Etat et d'autre part à la collectivité. Cette deuxième n'est pas plus satisfaisante que la première, au nom de la cohérence générale du texte suprême. Une troisième voie serait plus conforme à l'esprit général du titre XII de la Constitution, puisqu'énonçant déjà les spécificités et particularismes de l'outre-mer. Elle permettrait d'accorder à la collectivité unique de Corse le pouvoir d'adopter des textes de forme législative dans des domaines limités par la Constitution. Lesquels, possédant une valeur législative et intervenant dans le domaine de la loi (addition des critères organique et matériel), seraient susceptibles de faire l'objet d'un contrôle, non de la part du Conseil d'Etat, mais du Conseil constitutionnel. A mi-chemin entre le statut de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, la Corse pourrait donc bénéficier d'un titre spécifique, qui pourrait être le titre XII bis. Mais compte tenu des difficultés de compréhension que cette réforme pourrait engendrer, et pour mieux insister sur le maintien de la Corse au sein de la République, une insertion dans le titre XII est ici retenue.

1. La voie tracée par l'outre-mer

Le modèle ici pertinent n'est pas celui de la Nouvelle-Calédonie, qui n'est d'ailleurs pas une collectivité territoriale mais une catégorie à elle seule, d'où un titre spécifique qui lui est consacré. Les accords de Nouméa prévoient un transfert de compétences progressif de l'Etat vers la Nouvelle-Calédonie, jusqu'à la tenue d'un référendum pour l'indépendance.

Pour l'outre-mer, le parcours fut long et sinueux depuis l'adoption de la loi n°46-451 du 19 mars 1946 érigeant les « colonies » de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française en départements français. La Constitution origininaire de la Vème République française ne tient

pas compte des spécificités de ces territoires, qui sont alors assimilés aux départements métropolitains. Il n'est pas nécessaire de retracer ici l'historique du statut juridique de l'outre-mer, qui va progressivement faire apparaître deux catégories (les DOM et les TOM) puis trois : les départements et régions d'outre-mer (DROM), les collectivités d'outre-mer (COM) et la Nouvelle-Calédonie. En même temps qu'apparaissent ces catégories, l'article 72-3 alinéa 1^{er} déclare que « *La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer* ».

Désormais, l'état du droit permet de distinguer, au sein des collectivités territoriales, trois catégories : celles de l'article 72, de l'article 73 et de l'article 74. Etant précisé que le titre suivant, en isolant la Nouvelle-Calédonie, la « sort » de la catégorie des collectivités territoriales. Il ressort clairement de la lecture desdits articles que la Corse, collectivité à statut particulier, se rattache actuellement à l'article 72 en vertu duquel « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74(...)* ». L'article 72-3 liste les territoires ultramarins, en précisant que les départements et régions seront traités par l'article 73, et les collectivités par l'article 74.

Concrètement, l'article 73 s'applique aux départements et régions d'outre-mer de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion et Mayotte (qui n'est que département). L'article 74 s'applique quant à lui aux collectivités d'outre-mer que sont Saint-Pierre et Miquelon, les îles Wallis et Futuna, l'îlot de Clipperton, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin. Le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises sont déterminés par la loi en application du dernier alinéa de l'article 72-3. Les collectivités de l'article 74 ont un statut défini par une loi organique « *qui tient compte des intérêts propres de chacune d'entre elles au sein de la République* ». La différence principale entre la catégorie de l'article 73 et celle de l'article 74 pourrait être ainsi énoncée : dans les DROM de l'article 73, les lois et règlements sont applicables de plein

droit (principe d'assimilation législative), sous réserve d'adaptations tenant à leurs caractéristiques et contraintes particulières.

Mais la loi ou le règlement peuvent habiliter ces collectivités à fixer elles-mêmes des règles pour leurs territoires dans des domaines relevant en principe de ceux de la loi ou du règlement (la Réunion étant -de manière totalement incohérente- exclue de ce dispositif). La révision constitutionnelle de 2003 permet donc au législateur de transférer des compétences relevant de son domaine (celui de l'article 34 de la Constitution) aux départements d'outre-mer et collectivités d'outre-mer : « *Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement* » (article 73 alinéa 3). Les articles 73 et 74 précisent néanmoins que lesdits transferts sont impossibles dans certaines matières : « *Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral* » (article 73 alinéa 4). Cette disposition sanctuarise en quelque sorte un domaine de compétences qui relèvent pour l'essentiel de la souveraineté de l'Etat. Le Conseil constitutionnel veille à ce que les transferts ne portent pas sur l'une de ces matières régaliennes (décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, considérant 77).

Les COM de l'article 74 peuvent, quant à elles, bénéficier d'un statut qui tient compte de leurs intérêts propres au sein de la République (principe de spécialité législative). Seules les collectivités de cette catégorie peuvent se voir attribuer une autonomie renforcée. Le mot « autonomie » est d'ailleurs gravé à l'alinéa 4 et ne concerne aujourd'hui réellement que la Polynésie française²⁶. Autonomie qui permet, toujours selon les termes du même

²⁶ Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont également dotés d'un statut d'autonomie mais pas comparable.

article, que « *des mesures justifiées par les nécessités locales* » puissent « *être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier* ». Il ressort également de cet article que c'est le Conseil d'Etat qui est compétent pour se prononcer sur les actes adoptés par les collectivités ici concernées. Avant la révision de 2003, le Conseil d'Etat avait déjà établi que les délibérations de ces assemblées, formellement des actes administratifs et bien qu'intervenant dans le domaine de la loi, étaient soumises au juge de l'excès de pouvoir (CE, 27 févr. 1970, n° 77577, *Saïd Ali Tourqui*). Le critère organique l'emporte donc sur le critère matériel. Le Conseil d'Etat est compétent parce que *les actes sont ceux adoptés par une collectivité*, non parce qu'ils le sont *dans le domaine en principe réservé au législateur*. Cette incongruité (les « lois du pays » de Polynésie ne sont pas des lois mais des actes administratifs) ne doit pas être dramatisée. Il ressort souvent des commentaires que les lois du pays polynésiennes, contrairement à celles calédoniennes, ne sont pas des lois. **Mais ce qui importe ici, et pour la Polynésie et pour la Corse qui pourrait s'en inspirer, c'est bien le pouvoir d'agir dans des matières réservées en principe au législateur national.**

En 1999, un projet de loi constitutionnelle, adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat, prévoyait la possibilité pour l'assemblée territoriale de la Polynésie française d'adopter des « *lois du pays* » susceptibles de faire l'objet d'un contrôle *a priori* par le Conseil constitutionnel. Inscrit à l'ordre du jour du Congrès du Parlement au début de l'an 2000, le projet fut finalement retiré quelques jours avant. Le débat a donc eu lieu et revint au centre des discussions en 2003. Mais la dénomination de « lois du pays » fut négligée au profit de celle de « certaines catégories d'actes », susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat. Le terme de « lois du pays » sera consacré par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française mais ne hisse pas pour autant leur valeur au rang législatif.

Mais toute importante que soit la réforme constitutionnelle de 2003, il faut relever que lesdites dispositions ne consacrent en rien un pouvoir législatif autonome. Les actes pris dans les domaines transférés ne sont pas des lois mais des actes administratifs. Comme souligné plus haut, l'article 74 alinéa 5 confirme cette absence de pouvoir législatif, en donnant compétence au Conseil d'Etat pour contrôler les actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi. Comme précisé plus loin, la loi organique va revêtir une importance primordiale.

Il ressort donc de la lecture combinée des articles 73 et 74 de la Constitution que les DROM, mais également les COM, ne sont qu'associés à l'édition du pouvoir normatif national. Association à travers la procédure de consultation des assemblées en cas d'adoption ou de modification des lois ordinaires ou organiques les concernant (article 74 alinéa 6), ou des populations locales (article 72-1, alinéa 3) ; le pouvoir de proposition des adaptations pour tenir comptes des spécificités locales. Comme le rapport l'a souligné plus haut, cette faculté est ouverte pour les collectivités d'outre-mer mais aussi pour l'Assemblée de Corse. Mais que ce soit pour la Corse ou pour l'outre-mer, le Premier ministre n'est ni obligé d'y répondre, ni, *a fortiori*, de donner une réponse dans un délai déterminé (décisions n°91-290 DC du 9 mai 1991 *Statut de la Corse*, et n°2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer du Conseil constitutionnel*).

En l'état actuel du droit, seul le Congrès de la Nouvelle-Calédonie détient le pouvoir législatif. Depuis 2003, les collectivités d'outre-mer, mais aussi les départements d'outre-mer, peuvent bénéficier de transferts de compétences de l'Etat relevant du domaine de l'article 34. En 1999, la révision constitutionnelle avortée précitée avait prévu d'appliquer le modèle calédonien à la Polynésie française. Malgré tout, la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française parachève l'évolution amorcée par la révision de 2003 en réalisant d'importants transferts de compétences à cette collectivité. En vertu de l'article 13 de ladite loi organique, « *Les autorités de la Polynésie française*

sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat par l'article 14 ». Suit l'énumération de 14 matières relevant de la compétence exclusive de l'Etat.

2. Le statut constitutionnel proposé pour la Corse : une nouvelle catégorie aux côtés de celles des articles 72, 73 et 74

En l'état actuel du droit constitutionnel, comme rappelé dès l'introduction, la Corse est, avec la métropole de Lyon, une collectivité à statut particulier. Au nom de tous les arguments développés précédemment (la nouvelle conjoncture au niveau national et local ; l'infléchissement du principe de l'indivisibilité de la République ; l'absence d'incompatibilité entre l'indivisibilité et l'autonomie d'une région comme le prouvent les exemples étrangers ; la spécificité reconnue de manière constante par le législateur ; la voie ouverte par l'outre-mer), la réforme constitutionnelle paraît plus que jamais opportune. Pour respecter la logique interne d'une modification de la Constitution, au vu des arguments ici développés et dans l'optique de la cohérence d'ensemble du titre XII, trois éléments doivent ici être réunis. Le premier pourrait ne concerner que l'article 72 ; le deuxième l'article 73 et le troisième l'article 74. Ces trois points n'étant pas proposés de manière alternative mais cumulative, c'est en toute logique que la Corse doit donc être insérée dans un nouvel article.

Tout d'abord, il est proposé l'insertion de la Corse dans la Constitution. Ensuite, que cette collectivité unique, du fait de ses spécificités, doit pouvoir jouir du pouvoir d'adaptation des règlements et lois nationaux. Mais il faut aller au bout de la logique de la réforme proposée et permettre à l'assemblée de Corse d'adopter des textes de forme législative. Elle aurait donc, de ce point de vue, un statut d'autonomie comparable avec celui de la Polynésie française, qu'une loi organique viendrait préciser. Mais ses actes étant des textes de forme législative, elles entraîneraient donc la compétence du Conseil constitutionnel et non du Conseil d'Etat comme c'est le cas pour les

lois du pays de Polynésie. **Conformément aux engagements des nouveaux élus de l'Assemblée de Corse, les trois domaines privilégiés qui doivent ressortir de la compétence de la nouvelle collectivité unique sont : le foncier, la fiscalité et la langue.** Là encore, les COM de l'article 74 montrent le chemin. En vertu du dixième alinéa de l'article 74, la loi organique peut fixer, pour une COM dotée de l'autonomie, les conditions dans lesquelles « *des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier* ». Sans les nommer, la Constitution permet donc l'établissement de discriminations positives en faveur de la population locale, qui ne sauraient être prévues dans une simple loi organique. Il est ici proposé l'insertion dans le texte constitutionnel de la compétence législative de l'Assemblée de Corse dans les trois grands domaines qui ont des origines et conséquences toutes particulières en Corse. Ils nécessitent donc un traitement adapté aux spécificités locales, *via* le transfert du pouvoir législatif. Il appartiendra à la loi organique de préciser et compléter lesdits transferts.

Compétence législative qui entraînerait logiquement une nouvelle compétence du Conseil constitutionnel. Au-delà de sa mission traditionnelle de contrôle de constitutionnalité des lois, la haute instance se verrait confier la mission, classique au sein des Etats régionaux tels que l'Espagne, le Portugal ou l'Italie, de résolution des éventuels conflits d'attributions entre l'Etat et la collectivité de Corse. Ainsi, en Italie, la *Corte Costituzionale* est également compétente pour vérifier qu'une loi régionale n'empiète pas dans le domaine de l'Etat et inversement (article 127 de la Constitution) ; en Espagne, l'article 161-1 dispose que « *Le Tribunal constitutionnel exerce sa juridiction sur tout le territoire espagnol et il est compétent pour connaître : (...) c°) des conflits de compétence entre l'Etat et les Communautés autonomes et des conflits de compétence entre celles-ci (...)* ». Au Portugal également, le Tribunal constitutionnel est amené à contrôler le respect de l'équilibre entre l'Etat et les deux régions autonomes, à travers le contrôle de

constitutionnalité. Il le fait soit par la voie du contrôle préventif sur requête du ministre de la République (représentant l'Etat dans les régions) contre les actes desdites régions ; soit par la voie du contrôle abstrait des normes, sur requêtes des assemblées ou gouvernements des régions pour violation de leurs droits constitutionnels (articles 280 et 281 de la Constitution). Le Conseil constitutionnel français se verrait donc attribuer une nouvelle compétence qui est classique au sein de certaines autres grandes démocraties d'Europe. Cette réforme permettrait de poursuivre le processus de juridictionnalisation du Conseil, puisque le contrôle de la répartition des compétences entre le pouvoir central et les collectivités est l'une des principales missions de la justice constitutionnelle en Europe. Il pourrait le faire dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a priori* et *a posteriori* (Question prioritaire de constitutionnalité) des lois, ce qui n'entraînerait pas une modification du titre VII de la Constitution qui lui est consacré. Pour ce qui concerne le contrôle de constitutionnalité des lois du pays de Nouvelle-Calédonie, c'est la loi organique qui en détermine les conditions mais les articles 61 et 61-1 ne l'évoquent pas. Les vocables « loi » de l'article 61 alinéa 2 et « disposition législative » de l'article 61-1 suffisent donc à englober les lois du pays de Nouvelle-Calédonie existantes et les textes de forme législative adoptés par l'Assemblée de Corse que propose de créer le présent rapport.

Les raisons justifiant des transferts de compétence dans les trois domaines mentionnés ont été développées dans le rapport Carcassonne, repris dans le rapport de la Commission des Compétences Législatives et Règlementaires dont les conclusions ont été adoptées à une large majorité par l'assemblée de Corse 27 septembre 2013²⁷.

La question linguistique²⁸. Depuis l'invasion des Shardanes entre 1500 et 1300 avant notre ère, en passant par celles, toujours sanglantes, des

²⁷ http://www.corse.fr/Seance-publique-de-l-Assemblee-de-Corse-des-26-et-27-septembre-2013-les-deliberations-sont-en-ligne_a4310.html.

²⁸ Ce passage est extrait de Wanda Mastor, « Territoire et identité linguistique : l'exemple de la Corse », in Serge Regourd, Saïd Hamdouni et Didier Guignard (sous la direction de), *Du changement et de la permanence de l'Etat*, éditions Publisud, 2016, pp. 207-219 (publication du passage du rapport Carcassonne sur la langue rédigé par l'auteur).

romains - qui en font la deuxième province romaine en 231 avant J.-C. -, des Vandales au Vème siècle, des autorités byzantines, pontificales, lombardes, des Sarrasins, chassés ensuite par Pise et Gênes en 1014, la Corse, et donc sa langue, ont subi de profondes mutations. La France ne finira par obtenir la cession de l'île par une Gênes économiquement affaiblie que le 15 mai 1768. Pour réfléchir sur une réforme relative à la langue corse, il ne saurait être fait abstraction de cette donnée historique aux grandes conséquences culturelles : la langue française n'a pu s'y diffuser qu'à partir du XVIIIe siècle, et d'une manière brutale (lieux débaptisés, imposition du français dans les cours et tribunaux, interdiction de l'italien par décret...). Aujourd'hui, la langue corse est reconnue comme telle depuis 1974, malgré le refus initial par la loi *Deixonne* du 11 janvier 1951²⁹. Comme des universitaires corses l'ont bien mis en lumière, la langue corse n'a pu bénéficier d'un processus appelé le « *riacquistu* » -la sauvegarde d'une culture en danger- qu'à partir des années soixante-dix. Dominait auparavant « la notion de "toscanisation" qui a toujours condamné le corse à n'être qu'un "dialecte" appartenant à un ensemble plus vaste »³⁰. En plus d'être une richesse du seul fait de sa survivance, comme toutes les langues régionales, elle est le témoin vivant de cette histoire singulière. L'objectif de revitalisation de la langue corse est urgent et impérieux, tant il touche à l'identité même de ce territoire particulier. **Il faut engager la réforme de revitalisation de la langue corse sur le terrain de l'effectivité et donc, sur celui de la normativité.** L'entrée remarquée des langues régionales dans l'article 75-1 de la Constitution en 2008 n'a eu que des effets symboliques. Offrir à la Corse un statut constitutionnel permet, dans le même temps, de protéger l'un des éléments qui non seulement fait la spécificité de ce territoire, mais en est l'une de ses essences.

La question foncière. S'inspirant de l'exemple Polynésien, la réforme permettrait également à l'Assemblée de Corse de pouvoir intervenir dans le domaine foncier. La Corse est confrontée, depuis des années et de plus en

²⁹ Loi n° 51-46 du 11 janvier 1951 relative à l'enseignement des langues et dialectes locaux.

³⁰ Alain Di Meglio, Jean-Marie Comiti et Claude Cortier, « Evolutions des théories linguistiques et détermination des choix normatifs de la Corse », *Bulletin suisse de linguistique appliquée*, n°83, 2006.

plus, au problème de l'augmentation du prix du foncier. Les conséquences de cette augmentation sont désastreuses pour les résidents : difficulté d'accès à la propriété, loyers démesurément élevés, spéculation des marchés, effets néfastes pour l'activité agricole, qui est un élément fort de l'identité insulaire. La question foncière est fixée dans l'article 74 pour les COM, et développée à l'article 19 de la loi organique relative à la Polynésie française. De ce point de vue, l'analogie est donc possible, à peu près les mêmes raisons (attrait touristique notamment) ayant les mêmes effets (sentiment de dépossession des populations locales). Les statuts de Saint-Martin et Saint-Barthélemy vont à peu près dans le même sens. La question foncière justifie également une insertion de la Corse dans un article spécifique suivant l'article 74, une loi ordinaire ou organique risquant d'encourir une censure du Conseil constitutionnel au nom de la violation du principe d'égalité et du droit de propriété.

La question fiscale. Dans l'une de ses délibérations³¹, l'Assemblée territoriale de Corse a proposé au Premier ministre que soit attribuée à la collectivité territoriale de Corse, à compter du 1er janvier 2013, la compétence de fixer les taux, tarifs et tranches des droits de succession et donations entre vifs relativement aux biens situés en Corse ; d'affecter à la collectivité territoriale de Corse le produit de cette imposition ; de proroger jusqu'à 2027 le délai spécial de déclaration de deux ans et de prolonger les autres exonérations fiscales applicables. Le Premier ministre n'a pas répondu à cette entreprise, mais plusieurs propositions de l'assemblée de Corse ont été finalement introduites dans le projet de loi de finances pour 2013. Propositions censurées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, pour violation du principe d'égalité devant la loi et les charges publiques. Cette dérogation était justifiée par la crise de l'immobilier et du logement, plus forte que sur le continent en raison de contraintes géographiques. **Seule une révision constitutionnelle permettrait l'existence d'un tel mécanisme fiscal dérogatoire.** Par dérogation à l'article 34, l'article 72-2 dispose que

³¹ Délibération 11/161 AC du 30 juin 2011.

les collectivités « *peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine* ». Comme l'a relevé le rapport Carcassonne, « Il apparaît ainsi tout à fait envisageable, sur le fondement de l'article 72-2 de la Constitution, de transférer à la collectivité territoriale de Corse le produit des droits de succession perçus sur les biens immobiliers situés en Corse, ainsi que de lui confier la compétence d'en déterminer l'assiette et le taux. Il s'agit en effet bien de transférer, pour reprendre les termes mêmes de l'article 72-2, une "partie" d'une "imposition" ». Un tel transfert à la Polynésie française n'a d'ailleurs pas été jugé contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel. **Mais l'inscription d'un tel transfert dans la Constitution aurait le mérite d'être cohérente avec l'autonomie qu'entraînerait le statut proposé et n'entraverait en rien la réserve de compétence établie au profit de l'Etat dans l'article 73 alinéa 3.** Pour le dire autrement, la compétence fiscale n'est pas considérée comme régaliennne et la cohérence du titre ne serait donc pas atteinte.

Il s'agit donc d'une réforme qui permettrait à la Corse, territoire métropolitain, d'être autonome dans certaines matières mais pas dans la même mesure que la Polynésie, territoire ultramarin. En d'autres termes, les propositions qui suivent sont audacieuses, en ce qu'elles offrent un nouveau « modèle » de collectivité ; cohérentes, en ce qu'elles octroient à la Corse non une autonomie législative absolue mais procèdent à un transfert de compétences dans trois domaines. Au regard de l'ensemble du texte constitutionnel, elles permettent donc d'offrir à la Corse des pouvoirs en conformité avec ce qu'elle est : un territoire spécifique métropolitain. Aucun autre territoire ne saurait être comparable, la Corse étant la seule île de la métropole (non reliée au continent par un pont comme le sont les îles de Ré et d'Oléron, du fait d'un trop grand éloignement) dont le législateur a toujours admis sa spécificité ; mais elle n'est pas non plus ultramarine et ne saurait avoir un régime aligné sur celui des pays d'outre-mer. **D'où la proposition audacieuse et cohérente de créer un nouveau modèle constitutionnel** qui se justifie pour toutes les raisons développées dans le

présent rapport. **Aux collectivités métropolitaines de l'article 72, aux DROM de l'article 73 et aux COM de l'article 74 s'ajouterait la collectivité de Corse à l'article 74-2.** Une collectivité jouissant de l'autonomie législative dans trois domaines spécifiques. Les actes adoptés dans lesdits domaines par l'Assemblée de Corse étant des textes de forme législative, ils seront logiquement susceptibles de faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité facultatif de la part du Conseil constitutionnel.

En conséquence de l'argumentaire qui précède, la modification du titre XII est ainsi proposée (les ajouts sont en gras) :

Titre XII - DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

ARTICLE 72.

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier, **la collectivité de Corse** et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

ARTICLE 72-1. Inchangé.

ARTICLE 72-2. Inchangé.

ARTICLE 72-3

La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régis par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités. **La collectivité de Corse est régie par l'article 74-2.**

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton.

ARTICLE 72-4. Inchangé.

ARTICLE 73. Inchangé.

ARTICLE 74. Inchangé.

ARTICLE 74-1.

Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74, **dans la collectivité de Corse visée par l'article 74-2** et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de

la compétence de l'État, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication.

Nouvel article 74-2

La collectivité de Corse régie par le présent article a un statut qui tient compte de ses spécificités au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'Assemblée de Corse, qui fixe les compétences de cette collectivité et les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables. Le transfert des compétences de l'Etat porte sur les matières fiscale, foncière et linguistique, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique. Les textes de forme législative votés par l'Assemblée de Corse ne peuvent en tout état de cause porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73.

La loi organique détermine les conditions dans lesquelles les textes de forme législative adoptés par l'assemblée délibérante de la collectivité de Corse pourront être soumis avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel.

Toute modification par la loi de l'organisation de la collectivité de Corse ne peut se faire qu'après la consultation de son assemblée délibérante.