

Paris, le 21/06/2024

COMMISSION
DES LOISLE
RAPPORTEUR**Mission d'information sur l'évolution institutionnelle de la Corse****Audition d'André Fazi****Questionnaire de M. François-Noël Buffet, rapporteur***Une réponse écrite est souhaitée d'ici le 5 juillet****Le statut particulier de la collectivité de Corse en l'état du droit***

1. De manière générale et en l'état du droit, détailler **les spécificités du statut dont bénéficie la Corse** par comparaison avec les autres collectivités territoriales, notamment en termes :
 - a) d'organisation institutionnelle ;
 - b) de compétences ;
 - c) de dérogations (par exemple en matière fiscale, foncière, etc.) ;
- a) La collectivité de Corse est aujourd'hui un cas unique dans la République, en ce qu'elle est l'unique collectivité qui se fonde sur la fusion de l'échelon régional – l'ex-collectivité territoriale de Corse – et de plusieurs – deux – conseils départementaux. Au demeurant, la même organisation fut proposée aux électeurs alsaciens en 2013. Malgré une majorité de Oui (57,62%), elle ne fut pas concrétisée du fait d'une accumulation de conditions qu'on ne retrouve pas dans les référendums nationaux. L'essentiel ici est que cette organisation particulière ne relève pas d'une exception *a priori*. Des territoires métropolitains ont déjà eu l'opportunité d'obtenir une organisation identique. Même si elle ne relève pas de la Constitution mais de la loi du 13 mai 1991, bien plus spécifique est la présence d'un conseil exécutif collégial, responsable politiquement devant l'Assemblée de Corse. Je ne saurais cacher que cette collégialité et cette responsabilité politique, synonyme de possibilité de censure de l'autorité exécutive, devraient selon moi être la norme dans toutes les collectivités et intercommunalités. Ce sont les membres de l'organe délibérant qui sont directement élus par le peuple ; à ce titre, ils devraient pouvoir renvoyer l'exécutif qu'ils se sont eux-mêmes donné. La démocratie et le principe constitutionnel de libre administration s'en porteraient beaucoup mieux.

Une autre spécificité notable concerne le mode de scrutin, qui se fonde sur la circonscription régionale, sans sections départementales, utilise un seuil d'accession au second plus bas que sur le continent (7% au lieu de 10%), ainsi qu'une prime majoritaire inférieure (18% contre 25% des sièges). Cela ne semble pas devoir être remis en cause puisque la Corse n'a que deux départements, une population concentrée – excessivement – dans les deux agglomérations d'Ajaccio et de Bastia, et un système de partis plus éclaté du



fait du phénomène nationaliste. Il est fort rare qu'une microrégion ne compte aucun élu au sein de l'Assemblée de Corse. En revanche, vouloir représenter toutes les microrégions ne serait guère possible au vu de leur démographie, et je crois très préférable d'éviter la création de circonscriptions artificielles, qui serait certainement défavorable à la qualité du débat public et à l'implication citoyenne, et accroîtrait probablement la représentation des deux principales agglomérations et des communes les plus importantes au détriment des autres zones.

Enfin, un cas moins discuté est celui des divers offices et agences, qui ont en charge la plupart des grands domaines de compétence de la collectivité de Corse à l'exception du social et de la culture : transports, hydraulique, agriculture, tourisme, aménagement du territoire, etc. En 1982, il s'agissait d'établissements publics nationaux, permettant aux acteurs locaux d'exercer une influence supérieure à la normale dans les domaines concernés. Depuis la loi du 13 mai 1991, ils sont devenus des établissements publics territoriaux, ayant tous à leur tête un conseiller exécutif de Corse. Initialement, leur autonomie et leur souplesse étaient censées être des atouts. Bien vite, l'ex-collectivité territoriale de Corse s'est dispensée de la plupart de ses obligations de contrôle, ce qui a favorisé des dérives établies par plusieurs rapports de la chambre régionale des comptes. Déjà, lors de la discussion qui a abouti à la loi du 22 janvier 2002, le gouvernement Jospin s'était montré favorable à la suppression de ces agences et offices, mais a finalement laissé les élus corses décider : ce qui s'est traduit – comme souvent – par le statu quo. Dans son rapport d'observations de 2017, la chambre régionale des comptes affirmait qu'en 2015 la collectivité n'exerçait encore aucun contrôle de gestion sur ses agences et offices. Enfin, en 2020, la Cour des comptes a proposé une synthèse montrant qu'il ne s'agit pas là d'un modèle à généraliser mais à réviser (<https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-02/20200225-09-TomeI-agences-offices-Corse.pdf>).

- b) En matière de compétences, je ne vais pas traiter du dispositif permettant à l'Assemblée de Corse de proposer des adaptations normatives au gouvernement, ni des possibilités d'adaptation réglementaire dont elle dispose théoriquement ; leur efficacité a été nulle. En revanche, l'Assemblée de Corse exerce concrètement, depuis 1982, des compétences administratives plus larges que celles des conseils régionaux continentaux. Toutefois, ces compétences particulières ne sont pas toutes très significatives et on a observé des phénomènes de rattrapage ; la Corse servant en fait de laboratoire ou d'avant-garde. Par exemple, la gestion de la voirie classée en route nationale a été transférée à la collectivité territoriale de Corse en 1991, elle l'a été aux départements – pour majeure partie – en 2004, et la loi 3DS de 2022 a complété ce transfert à travers un partage entre départements, régions et métropoles.

Bien sûr, la collectivité de Corse conserve des compétences spécifiques, mais peu me paraissent insusceptibles de transfert à des collectivités de droit commun. Par exemple, la compétence « en matière de production et de multiplication de plants forestiers et autres végétaux » (art. L4424-33-1 du CGCT) n'a pas – semble-t-il – d'effets colossaux et elle pourrait probablement être accordée sans mal aux régions continentales.

D'autres compétences spécifiques n'ont de véritable sens qu'eu égard à la petite taille et à l'insularité de la Corse. Sans même parler des compétences



départementales qu'elle exerce, les compétences de la collectivité de Corse sont sensiblement supérieures à celles des régions continentales en matière d'aménagement du territoire, de transports, d'enseignement, de sports, de culture, d'agriculture et d'environnement. Dans certains cas, comme les transports aériens et maritimes, l'insularité est décisive. Dans d'autres cas, c'est l'échelle qui l'est plus certainement. Pour une région de plus de 70000 km² et de six millions d'habitants, comme l'Occitanie, confier au niveau régional la plupart des compétences en matière de sport, d'agriculture ou d'environnement ne serait pas du tout impossible, mais apparaîtrait moins opportun du fait des différences infrarégionales.

L'aménagement du territoire est un cas particulier. Non seulement le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse [PADDUC] est prescriptif – les documents locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec lui – mais l'Assemblée de Corse peut dans ce cadre intervenir dans divers domaines relevant du règlement. Elle peut définir :

- Une liste complémentaire à la liste des espaces remarquables.
- Les espaces situés dans la bande littorale dans lesquels peuvent être autorisés des aménagements légers et des constructions non permanentes destinés à l'accueil du public.
- Les modalités d'application de la loi littoral et de la loi montagne.

Cependant, l'impact propre du PADDUC sur les documents locaux d'urbanisme est faible. Le droit national, notamment l'interdiction de construire en discontinuité, a infiniment plus d'effets au contentieux.

L'aspect le plus contraignant du PADDUC est probablement la création des espaces stratégiques agricoles, visant à préserver au moins 105 000 hectares de terres à fort potentiel agricole ou agropastoral. Le document indique à chaque commune la surface recommandée pour satisfaire l'objectif, tout en laissant les communes déterminer les moyens qu'elles jugent les mieux adaptés.

En revanche, au niveau des modalités d'application des lois littoral et montagne, la production normative originale a été quasi-nulle. Selon le tribunal administratif de Bastia, en ce qui concerne les zones de montagne, les dispositions du PADDUC n'apportent même « aucune précision » aux dispositions du code de l'urbanisme. Même si on a cherché à caractériser plus finement les espaces proches du rivage ou les hameaux nouveaux, il n'y a rien qui contredise la jurisprudence. Quant aux décisions récentes sur les documents d'urbanisme locaux, elles montrent que les dispositions particulières du PADDUC sont rarement invoquées et jamais décisives.

- c) Enfin, la Corse compte différents dispositifs dérogatoires, généralement fragiles et/ou à la pertinence discutable. Le plus connu est certainement la fiscalité successorale, dont les racines remontent au Consulat, mais le chemin vers le droit commun a été tracé par la loi du 22 janvier 2002. La période transitoire, où les droits de mutation sont exonérés de moitié, a pu être prolongée deux fois, jusqu'en 2027, notamment par la loi du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété. Toutefois, le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi de cette dernière loi, alors qu'il avait rejeté des prorogations incluses dans les lois de finances pour 2013 et pour 2014. En d'autres termes, l'héritage est très fragile.



L'autre grande exception fiscale historique était l'exonération d'impôts indirects, décidée en 1811. En 1966, le Conseil d'État a validé l'applicabilité des impositions créées postérieurement, en particulier la TVA. Néanmoins, la classe politique corse, consciente de la menace, avait préalablement négocié des compensations. La loi de finances pour 1963 entérinait la perception des droits de consommation sur l'alcool, au tarif national, mais exonérait de TVA les importations, ventes et livraisons de certains produits alimentaires, « de matériaux de construction, de charbons, d'engrais, de gros matériel agricole et de matériel d'équipement affecté à l'industrie hôtelière et touristique [...] sous réserve qu'il soit justifié de l'utilisation ou de la consommation de ces produits et matériels en Corse ». La loi de finances pour 1968 a étendu la liste des biens et services concernés, mais en remplaçant l'exonération par la réfaction de 20% ou 50%. L'actuel dispositif est accessible sur <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/903-PGP.html/identifiant%3DBOI-TVA-GEO-10-10-20200304>.

Cette fiscalité particulière mériterait d'être repensée. Dans le cas de la fiscalité sur le tabac, les exigences de santé publique ont motivé un alignement presque total sur le niveau national, qui devrait être bientôt concrétisé. En revanche, les taux particuliers de TVA gagneraient à être débattus à nouveau, de façon à privilégier les activités productives les plus innovantes et les moins polluantes. L'économie de la Corse en aurait bien besoin.

Les « écritures constitutionnelles » relatives à l'autonomie de la Corse

2. Selon vous, quel sens revêt juridiquement la notion d'« autonomie » ? Quels sont ou quels devraient être les principaux éléments constitutifs d'un véritable statut d'autonomie ?

On trouve en Europe des définitions très différentes de l'autonomie. La Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée par le Conseil de l'Europe en 1985, a logiquement retenu une acception très consensuelle, suivant laquelle l'autonomie locale implique « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ». Plusieurs Constitutions européennes retiennent cette conception. Inversement, la Constitution française, dans son article 74, définit l'autonomie à travers des caractéristiques très éloignées des fondements unitaires de l'État, que je ne vais pas détailler ici mais qui permettent de très larges dérogations à la loi qui est théoriquement la même pour tous.

En Polynésie, la compétence de l'État ne concerne plus que le domaine qualifié de régalien – qui a d'ailleurs été sensiblement réduit depuis la loi du 12 juillet 1977 –, ce qui laisse aux autorités territoriales le soin d'intervenir dans tous les autres domaines législatifs. Ainsi, l'archipel compte aujourd'hui 21 codes de normes locales, dans des matières telles que le travail, les impôts, la concurrence, les marchés publics ou la propriété intellectuelle (<https://lexpol.cloud.pf/LexpolAfficheCodes.php?2>). Ça ne signifie pas que tous ces codes n'incluent *que* des normes territoriales, mais que les autorités territoriales interviennent librement et que la norme territoriale subroge de plein droit la norme nationale qui s'appliquerait jusque-là.



Toutefois, la dimension la plus emblématique est probablement la différenciation à l'échelle des droits fondamentaux. Les collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie peuvent adopter des normes privilégiant la population locale en matière d'accès à l'emploi, d'établissement professionnel et de protection du patrimoine foncier. Même si l'exigence de proportionnalité reste bien présente et a provoqué plusieurs retraits ou censures, c'est ce pouvoir qui révèle le plus clairement que la France compte en vérité deux Constitutions territoriales aux fondements très différents.

Peut-on donner aujourd'hui à la Corse une autonomie équivalente à celui de la Polynésie ? Pratiquement non. D'une part, au-delà du cadre constitutionnel particulier, la Polynésie est en droit européen un pays et territoire d'outre-mer, où le droit européen – avec ses libertés de circulation – ne s'applique pas sauf exception. Pour symbole, elle n'utilise pas l'euro. D'autre part, la dimension géographique ne saurait être relativisée. L'exigence unitaire, y compris en matière économique, n'est pas la même suivant qu'on se situe à 15000 ou à 150 kilomètres de la métropole. Dans un territoire très lointain, on peut pratiquer des différenciations bien plus grandes, par exemple en matière fiscale. Inversement, même si la situation économique et sociale est inquiétante, il n'existe pas de motif suffisant pour réduire de 30 ou 50% une grande imposition nationale (IR, IS, TVA) en Corse. De surcroît, cela renforcerait une croissance démographique dont les conséquences – par exemple en matière de logement – sont déjà difficiles à gérer.

En somme, du moins à court terme, l'autonomie de la Corse devrait être essentiellement conçue comme un pouvoir d'adapter des lois et règlements nationaux à la situation particulière de l'île. Quand bien même le voudraient-elles, je ne crois pas que les institutions corses soient immédiatement en capacité de définir et d'adopter de véritables législations dérogatoires, se substituant aux législations nationales.

On peut aussi dire que c'est l'adaptation qui définit le mieux l'autonomie des régions italiennes et espagnoles. Même dans des matières prétendument exclusives aux régions, on voit les parlements nationaux intervenir au nom de leurs compétences transversales, comme la planification générale de l'activité économique ou la protection de l'égalité des droits des citoyens. En d'autres termes, si l'Espagne compte dix-sept communautés autonomes toutes dotées de pouvoirs législatifs, cela ne signifie absolument pas qu'elle compte dix-sept systèmes juridiques que tout sépare. Les bases nationales sont présentes partout, et le droit européen constitue un autre puissant vecteur d'unité.

Néanmoins, ça ne signifie pas non plus que les régions italiennes et espagnoles n'ont aucune marge de manœuvre réelle, loin de là. Au contraire, leur pouvoir législatif leur a permis d'être souvent en avance sur l'État, notamment en matière sociale. En Italie, le premier revenu d'insertion a été établi par la province de Bolzano en 2000, alors que l'État n'a créé le sien qu'en 2019. En Espagne, les régions ont eu encore plus d'avance. Le premier revenu d'insertion a été créé par le Pays basque en 1989 et toutes les autres régions ont fait de même avant que l'État ne crée son propre dispositif en 2020. De même, dans les années 2010 plusieurs régions espagnoles ont fait du droit au logement un droit subjectif, alors que le législateur national ne s'est pas encore engagé sur cette voie.

Nous parlons bien de deux pays qui connaissent des inégalités territoriales (ou socio-spatiales) majeures, lesquelles suscitent de lourdes contestations, mais les



différences de législation ne semblent pas en être la cause principale. Ces inégalités existaient avant l'autonomie régionale, et leur réduction n'est pas du seul ressort des régions. En outre, le contrôle des juridictions constitutionnelles est permanent et généralement favorable aux demandes du gouvernement national. Il est essentiel de retenir que le principe d'autonomie n'efface en rien les principes unitaires et égalitaires ; il se conjugue à eux. En ce sens, dans sa décision du 2 février 1981, le Tribunal constitutionnel espagnol écrivait : « l'autonomie n'est pas la souveraineté – même cette dernière connaissant des limites –, et partant du fait que chaque collectivité territoriale détentrice d'autonomie est une partie du tout, le principe d'autonomie ne peut en aucun cas s'opposer à celui d'unité, au contraire c'est précisément dans le cadre de ce dernier qu'il trouve son véritable sens, ainsi que l'exprime l'article 2 de la Constitution. »

La différence fondamentale entre les systèmes italien et espagnol et le dispositif proposé à la Corse réside dans le fait que les régions italiennes et espagnoles peuvent créer du droit uniquement sur la base de la Constitution et de la loi organique portant statut de la région. Inversement, la Corse ne pourrait créer du droit que si les autorités politiques nationales en décident souverainement *et* dans un cadre qu'elles fixeraient souverainement. Selon moi, c'est une différence capitale. À mon sens, et au regard des diverses expériences pratiquées par la France elle-même et par bien d'autres États occidentaux, le dispositif prévu pour la Corse ne devrait pas être synonyme d'autonomie régionale. De surcroît, la Constitution française donnerait désormais le même terme à des réalités extrêmement éloignées : celle de la Corse et celle de certaines collectivités d'outre-mer.

Alinéa 1^{er} : Reconnaissance des spécificités de la Corse

3. Les « écritures constitutionnelles » vous semblent-elles pouvoir permettre la mise en place d'un **régime de « préférence locale »** pour les corses, notamment en matière foncière ou fiscale par exemple ?

On peut d'abord rappeler qu'aujourd'hui, au niveau de la fiscalité des successions, les exonérations concernent les biens et non pas les personnes (code général des impôts, art. 1135 bis). Rien de tel n'étant prévu dans le projet relatif à la Corse, il me semble exclu qu'une préférence locale puisse être établie en faveur des résidents depuis un certain nombre d'années. Inversement, l'article 74 de la Constitution dispose précisément que « 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 ». Lorsqu'il doit juger de dispositifs différenciateurs, le Conseil constitutionnel adopte toujours une lecture stricte des normes de référence. Par exemple, dans la décision relative à la loi organique portant statut de la Polynésie, en 2004, il a exclu que la notion de résident concerne aussi les personnes de nationalité française nées en Polynésie française ou dont l'un des parents est né en Polynésie française (décision n° 2004-490 DC, considérant 34). Si beaucoup de choses se jouent au niveau de la loi organique, il est exclu que cette dernière puisse largement s'affranchir du cadre constitutionnel.



Quant à favoriser les corses, ce qui inclurait des citoyens vivant hors de l'île, l'adoption d'une disposition constitutionnelle explicite – commandant la détermination de critères d'identification – serait encore plus indispensable. Il est vrai que le premier alinéa prévoit la reconnaissance d'une communauté historique, linguistique et culturelle ayant développé un lien singulier à la terre, mais cela ne me semble pas pouvoir générer des droits subjectifs en l'absence de dispositions plus précises. Rien ne ressemble ici à la création de la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie.

4. Le dispositif constitutionnel proposé permettrait-il l'institution d'un **statut de « résidence »** pour favoriser l'accession des insulaires au logement ?

Je ne suis pas certain d'avoir compris ce que recouperait ce « statut de résidence ». Selon moi, favoriser la population locale, même indirectement à travers la notion de résidence, est normalement attentatoire au principe constitutionnel d'égalité ainsi qu'aux libertés de circulation consacrées au niveau européen. Cette atteinte peut en théorie être justifiée et acceptée, mais les jurisprudences nationale et européenne ont toujours été très restrictives.

Plusieurs traités d'adhésion ont inclus des dispositions, temporaires ou permanentes, permettant de restreindre l'acquisition de résidences secondaires ou de terres agricoles. Les premiers États concernés furent le Danemark, l'Autriche, la Finlande et la Suède. Ils ont été suivis par cinq autres États en 2004 (République tchèque, Hongrie, Chypre, Malte, Pologne), puis par la Bulgarie et la Roumanie en 2007. Si de telles dispositions, qui se fondent effectivement sur la résidence et non pas sur la nationalité, ont été incluses dans le droit primaire européen, c'est certainement parce qu'elles étaient jugées indispensables au regard du principe de libre circulation.

5. S'agissant d'une question écrite relative à la création d'un statut de « résidence » dans la province italienne de Bolzano et sans se prononcer sur ce cas précis, la Commission européenne a répondu que des restrictions à la libre circulation pouvaient être instaurées pour « *le maintien de la population agricole locale, le caractère abordable des logements sociaux, éviter une diminution substantielle de la population permanente et maintenir une activité économique indépendante du secteur touristique* » (question n° E-005052/2018 de Massimiliano Salini). En conséquence, la création d'un statut de « résidence » en Corse vous paraît-elle pouvoir être conforme au droit communautaire ?

Privilégier le droit au logement des résidents face à des citoyens au pouvoir d'achat très supérieur me paraît être aujourd'hui nécessaire, en Corse comme ailleurs. Le renchérissement de l'immobilier suscite de lourdes frustrations et motive souvent des mobilités absolument pas désirées. Il est douloureux de quitter le lieu que l'on aime et où l'on a toujours vécu simplement parce qu'on n'a plus les moyens de s'y loger correctement. Hors toute considération morale, la littérature académique établit de façon convaincante que ces difficultés à se loger et ces déménagements forcés sont de puissants facteurs de vote en faveur de la droite radicale (Adler D. & Ansell B. (2020), « Housing and Populism », *West European Politics*, vol. 43, n° 2, pp. 344-365 ; Patana P. (2022),



« Residential Constraints and the Political Geography of the Populist Radical Right: Evidence from France », *Perspectives on Politics*, vol. 20, n° 3, pp. 842-859).

Je ne suis pas spécialiste de la question, mais il est vrai qu'en théorie les institutions européennes autorisent des restrictions à la libre circulation. En attestent la réponse de la Commission citée ci-dessus ainsi que plusieurs arrêts connus (*Konle* 1999 ; *Reisch* 2002 ; *Salzmann* 2003 ; *Burtscher* 2005). En revanche, en pratique, je ne connais pas de cas concret qui aurait suscité l'indulgence des juges. Le raisonnement de la Cour de justice est plutôt implacable, et bien résumé dans son arrêt *Commission/Italie* de 1998 : « Pour assurer la parfaite égalité de concurrence, le ressortissant d'un État membre désireux d'exercer une activité non salariée dans un autre État membre doit donc pouvoir se loger dans des conditions équivalant à celles dont bénéficient ses concurrents nationaux de ce dernier État. De ce fait, toute restriction apportée non seulement au droit d'accès au logement, mais également aux diverses facilités accordées à ces nationaux pour en alléger la charge financière doit être regardée comme un obstacle à l'exercice de l'activité professionnelle elle-même. » En d'autres termes, la protection des libertés de circulation prime le droit au logement des locaux (ou le droit à la mobilité prime le droit à l'immobilité), et il paraît très difficile – à droit constant – de construire un équilibre différent.

6. La formule « communauté linguistique » vous semble-t-elle pouvoir conduire à **la reconnaissance de la co-officialité de la langue corse**, ou, à défaut, à la mise en place de **mesures de valorisation de la langue corse** (au-delà de ce qui est proposé actuellement) ?

Cela me paraît impossible. La reconnaissance d'une « communauté historique, linguistique et culturelle » n'est pas censée créer des effets de droit. On ne peut exclure que cette reconnaissance incite les juges à une souplesse un peu plus grande, mais certainement pas jusqu'à tolérer une co-officialité, ni même la possibilité d'un enseignement immersif en langue corse.

Des mesures de valorisation de la langue corse existent déjà en bon nombre. On peut les évaluer, les redéfinir et en proposer de nouvelles. Cependant, le débat ne se situe pas essentiellement ici, mais au niveau du statut de la langue. Or, les décisions du Conseil constitutionnel, notamment la décision n° 99-412 DC relative à la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, interprètent de façon très rigide l'alinéa 1^{er} de l'article 2 suivant lequel la langue de la République est le français. La censure a été motivée par le fait que les dispositions de ladite Charte confèrent des droits collectifs à des « groupes » de locuteurs, et « tendent à reconnaître un droit à pratiquer une langue autre que le français non seulement dans la "vie privée" mais également dans la "vie publique", à laquelle la Charte rattache la justice et les autorités administratives et services publics. » En d'autres termes, hors l'utilisation de dispositifs de traduction dont l'efficacité est douteuse, le corse et les autres langues régionales doivent rester confinées dans l'espace privé.

De la même façon, l'enseignement immersif en langue régionale, dont les vertus ont été bien attestées dans l'enseignement privé sous contrat, n'est pas



autorisé dans l'enseignement public, car contredisant le même article 2 (décision n° 2021-818 DC). Seuls des dispositifs expérimentaux, forcément précaires, sont aujourd'hui possibles. Et seule une modification de la Constitution pourrait permettre le développement serein et efficace de ce type d'enseignement.

7. Sans aller jusqu'à réviser l'article 2 de la Constitution en vue d'aboutir à une co-officialité de la langue corse, quels seraient les leviers du pouvoir constituant pour ouvrir la voie à une plus grande valorisation des langues régionales ?

Au regard de la jurisprudence, sans une disposition constitutionnelle nouvelle, spécifique à la Corse ou pas, le statut de la langue corse ne peut plus évoluer. D'un point de vue politique, il semble effectivement très difficile de modifier l'article 2, qui affirme quelques grands principes généraux dans le cadre du titre consacré à la souveraineté. Au demeurant, si les langues régionales représentent réellement une part précieuse du patrimoine culturel national, elles devraient figurer aussi parmi les principes généraux, pas dans le titre consacré aux seules collectivités territoriales. Il est vrai que notre Constitution s'appuyant sur les deux grandes déclarations, non modifiables, de 1789 et 1946, la consécration de nouveaux principes constitutionnels peut se révéler compliquée.

Néanmoins, on peut croire que l'essentiel réside non pas dans le positionnement mais dans les effets juridiques de la disposition constitutionnelle. Si l'on recherche la simplicité, l'hypothèse privilégiée devrait être une modification de l'article 75-1, dont le Conseil constitutionnel a relevé plusieurs fois le caractère déclaratif et symbolique. Toutefois, comme souvent relevé, le positionnement de cet article dans le titre consacré aux collectivités territoriales continuerait de poser une ambiguïté. Il faudrait donc souligner que l'État et les collectivités *concourent* à leur protection et à leur promotion.

Ensuite, la question est celle des objectifs. S'il s'agit de permettre le modèle immersif dans l'enseignement public, comme le voulait ladite loi Molac, censurée en 2021, la rédaction pourrait ressembler à : « Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France. L'État et les collectivités territoriales concourent à leur protection et à leur promotion. Leur enseignement peut être organisé sous la forme immersive. »

Si l'on souhaite non pas imposer mais ouvrir un peu plus le cadre constitutionnel, en envisageant jusqu'à leur enseignement obligatoire, la formulation pourrait être : « Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France. L'État et les collectivités territoriales concourent à leur protection et à leur promotion. L'article 2, alinéa 1, de la présente Constitution ne contrevient pas aux diverses formes que peut prendre leur enseignement. »

8. L'emploi du terme « **communauté** » vous paraît-il adéquat ? Ne risque-t-il de créer des revendications pour reconnaître d'autres communautés – notamment religieuses ? Quelle valeur juridique cette notion est-elle susceptible de revêtir du point de vue de la jurisprudence du Conseil constitutionnel ?

En tant qu'universitaire, je peux difficilement juger de l'adéquation d'un terme aux implications politiques si lourdes. Cela dit, alors même que le communautarisme est présenté depuis plus de trente ans comme le grand



ennemi de la nation française, de son unité, de l'égalité et de la fraternité, les communautés bénéficient souvent d'une reconnaissance plus ou moins explicite en France, y compris des communautés religieuses. Lorsqu'on impose aux pratiquants d'une religion de s'organiser et de devenir interlocuteurs officiels du gouvernement, on a beau jeu d'affirmer qu'il ne s'agit que de la représentation du culte concerné, non pas de la communauté concernée. Toutefois, cela me paraît purement rhétorique.

Je n'ai pas l'idée de communauté en horreur, loin de là. La communauté est un poison lorsqu'elle se fonde sur la négation des droits individuels et le rejet, voire la haine, de tout ce qui lui est extérieur ; lorsqu'elle rejette la loi commune, opprime ses membres et agresse les autres citoyens et groupes. Or, ces communautés-là n'existent pas en France. Il y a des familles, des groupes ou des sectes qui peuvent se rapprocher de ces attitudes et comportements, mais ils ne sauraient prétendre au titre de communauté.

Inversement, dans leur immense majorité, les citoyens peuvent faire partie de plusieurs communautés, qu'ils ont librement choisies et dont ils peuvent librement sortir. Face à l'hyper-individualisme qui, lui, ronge effectivement et puissamment les liens sociaux et nationaux, la communauté peut être une forme de lien social tout à fait positive. On écoute plus facilement une personne que l'on identifie comme l'un des siens que le représentant d'un pouvoir globalement rejeté, pour des raisons plus ou moins recevables.

Pour revenir à la Corse, le concept de communauté proposé, à ma grande surprise, apparaît comme le substitut du concept de « peuple corse », longtemps défendu par la gauche depuis les années 1970, inscrit avec plusieurs réserves dans la loi portant statut de la Corse de 1991, mais censuré par le Conseil constitutionnel. Il n'est pas inutile de rappeler le texte de 1991, qui utilisait aussi le terme de communauté : « La République française garantit à la communauté historique et culturelle vivante que constitue le peuple corse, composante du peuple français, les droits à la préservation de son identité culturelle et à la défense de ses intérêts économiques et sociaux spécifiques. Ces droits liés à l'insularité s'exercent dans le respect de l'unité nationale, dans le cadre de la Constitution, des lois de la République et du présent statut. »

On voit donc que l'hypothèse d'un droit implicite à la sécession – perspective qui était et reste souhaitée par environ 10% des corses, mais semblait traumatiser beaucoup d'acteurs et d'observateurs – était expressément écartée. On voit aussi que si le concept de peuple a ordinairement une portée politique plus forte que celui de communauté, il était ici largement dépolitisé, ressortissant à un registre symbolique dont on ne saurait minimiser l'importance, mais en excluant toute idée de droit à la libre détermination.

Concrètement, je crois que ce concept de communauté, comme celui de peuple dans la loi de 1991, aurait un caractère fondamentalement symbolique, ne permettant pas l'affirmation de nouveaux droits individuels ou collectifs. Bien évidemment, on conçoit que cette seule reconnaissance dans le texte même de la Constitution, et non pas de façon indirecte à la façon de la constitutionnalisation de l'accord de Nouméa, puisse hérisser beaucoup d'acteurs et d'observateurs. Cependant, on ne peut esquiver la question de l'opportunité politique. Depuis 1974, de nombreux gouvernements français ont recherché des accommodements avec la contestation en Corse, de façon à établir des liens plus positifs et féconds entre l'île et la République. S'ils n'ont pas entièrement réussi, ils n'ont pas non plus totalement échoué. Dans les



années 1980, on a souvent comptabilisé plus de 500 attentats à l'explosif par an en Corse, avec des tensions sociales et politiques souvent jugées à la limite du supportable.

Nous n'en sommes plus là mais le danger guette toujours, alors même que les anciens contestataires ont embrassé la voie des institutions avec succès, jusqu'à devenir la force politique dominante, comptant presque trois quarts des sièges à l'Assemblée de Corse. Sans prise en compte sérieuse de cette nouvelle légitimité démocratique, il y a de fortes chances qu'une grande partie des corses perde le peu de confiance qui lui reste en la République, ce qui se traduirait – pour paraphraser Ilvo Diamanti au sujet de l'Italie – par une sorte de « sécession silencieuse », que la cause indépendantiste soit la grande gagnante, et que les chemins de la contestation violente s'ouvrent à nouveau. Si l'on veut écarter autant que possible cette perspective, la reconnaissance juridique d'un peuple ou d'une communauté corse reste l'une des principales pistes, même si elle pourrait prendre des formes diverses.

9. Le dispositif constitutionnel pourrait-il conduire à l'octroi d'une **autonomie fiscale** à la collectivité de Corse (création d'impôts ou de dépenses fiscales par exemple) ?

Au contraire, faute de disposition précise dans le pré-projet, le risque principal est l'enfermement dans le cadre constitutionnel existant, celui des articles 34 et 72-2 de la Constitution, qui est très restrictif pour les collectivités. Il y a là une question essentielle : si la collectivité de Corse adopte des normes adaptant la norme nationale ou dérogeant à celle-ci, les surcoûts éventuels ne pourraient décemment pas être pris en charge par l'État. Toutefois, il convient parallèlement de lui donner une marge de manœuvre autre que l'emprunt ou la complainte au gouvernement. Ainsi, l'autonomie fiscale est le corollaire naturel de l'autonomie normative, et elle est peut-être plus encore synonyme de responsabilité devant les citoyens.

La vraie question est celle de son étendue. Fiscale ou pas, l'autonomie est toujours quelque chose de relatif. S'il s'agissait, comme l'avait demandé l'Assemblée de Corse en 2017, d'établir une taxe sur les camping-cars débarquant dans l'île, il n'y aurait pas de péril grave pour l'unité de la République et l'égalité des citoyens. En revanche, s'il s'agissait d'abattements massifs sur des impositions nationales, la censure serait assurée du fait de l'impossibilité de les justifier pour des raisons objectives et d'intérêt général. Statut constitutionnel ou pas, l'exigence de proportionnalité des mesures différenciatrices ne disparaît jamais.

Aujourd'hui, les cinq collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie disposent réellement de l'autonomie fiscale, puisque leurs assemblées sont pleinement compétentes en matière fiscale. Par exemple, la Nouvelle-Calédonie n'était pas soumise à la TVA, mais ses élus ont décidé par la loi du pays du 30 septembre 2016 d'établir une taxe générale à la consommation qui fonctionne suivant les mêmes principes.

Cela n'empêche pas l'État de leur verser des dotations, non seulement pour financer ses propres actions mais pour financer certaines actions des institutions autonomes. La Cour des comptes avait rendu, il y a déjà plus de dix ans, un



rapport fort instructif sur cette question de l'autonomie fiscale: https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/synthese_rapport_thematique_autonomie_fiscale_en_outremer.pdf

À l'évidence, rien de tel ne serait accordé à la Corse. Au niveau national, je crois aujourd'hui indispensable de redonner des marges de manœuvre fiscales aux collectivités ; l'évolution constatée depuis les années 1990 me paraît catastrophique du point de vue de leur libre administration. Au niveau de la Corse, les latitudes pourraient certainement être accrues au regard des spécificités de l'île, de la nécessité d'y développer une économie plus productive et plus économe des ressources naturelles. Quelques taxes supplémentaires, par exemple sur les camping-cars, pourraient être envisagées. Cependant, l'évolution qui me paraît la plus simple et féconde à pratiquer résiderait dans le partage de certains grands impôts. Il ne s'agirait plus seulement de reverser une fraction du produit territorial de l'imposition à la collectivité, mais de permettre à cette dernière de modifier légèrement les taux et d'établir des abattements ou majorations sur la fraction devant lui revenir. C'est ce que pratique l'Espagne au niveau notamment de l'impôt sur le revenu, permettant à ses régions des ajustements en fonction de leur structure sociale et de leur orientation politique.

Alinéas 2 et 3 : Pouvoir d'adaptation des normes et pouvoir normatif

10. Quel bilan faites-vous du mécanisme d'habilitation à adapter ou fixer des normes prévu par l'article 73 de la Constitution à destination des DROM ? Le cas échéant, comment ce dispositif pourrait-il être amélioré ?

Le bilan me semble indéniablement décevant. Depuis la loi organique de 2007, révisée en 2011, qui fixe ses conditions d'exercice, le dispositif a toujours été très peu efficient, d'abord du fait de la lourdeur de ce processus d'habilitation par les institutions nationales. Au reste, les projets de loi constitutionnelle de 2018 et 2019 en prenaient acte, puisqu'ils proposaient un assouplissement de la procédure, avec une habilitation donnée par le gouvernement y compris en matière législative, avec validation *ex post* par le Parlement lorsque le domaine de la loi est concerné.

Déplorablement, il n'y a pas de recensement systématique des délibérations qui soit publiquement disponible. D'un point de vue quantitatif, j'ai pu recenser 22 demandes d'habilitation déposées – dont huit pour renouvellement ou prorogation –, et 56 délibérations prises en application. Sur les neuf collectivités de l'article 73 ayant pu demander des habilitations, seulement quatre semblent l'avoir fait et deux semblent avoir obtenu satisfaction.

D'un point de vue qualitatif, très peu de délibérations laissent penser que ce dispositif apporte une plus-value sensible à la gestion publique. Après 17 ans d'application, on peut relever quelques éléments intéressants en matière de réglementation thermique, de production d'énergies renouvelables, et de création d'une autorité organisatrice unique des transports, mais rien qui puisse sembler décisif. Pire, la majorité est relative à des questions que l'on peut dire marginales ou anecdotiques : la réalisation d'une étude, la création d'une commission, l'installation des chauffe-eau solaires, l'information sur le prix de



l'électricité, la performance des climatiseurs, l'inspection des pompes à chaleur, etc. Le tableau ci-dessous résume ce bilan :

Collectivité	Demandes	Habilitations	Utilisations notables
Région Martinique (ou collectivité unique)	Oui (8 dont 3 prorogations)	Oui	Planification et programmation de la production d'électricité et d'ENR, autorité unique des transports, établissement public de formation professionnelle
Département Martinique	Non	-	-
Région Guyane (ou collectivité unique)	Oui (4)	Non	-
Département Guyane	Non	-	-
Région de la Réunion	Non	-	-
Département de la Réunion	Non		-
Région Guadeloupe	Oui (9 dont 5 prorogations)	Oui	Planification et programmation de la production d'électricité et d'ENR, réglementation thermique, établissement public de formation professionnelle
Département Guadeloupe	Non	-	-
Département Mayotte	Oui (1)	Non	-

Accorder l'habilitation par ordonnance apporterait une souplesse bienvenue au dispositif, mais je ne crois pas que le principal problème soit là. Les incertitudes sont trop grandes pour susciter le plein investissement de collectivités qui sont parfois en peine d'exercer convenablement leurs compétences administratives, qui savent que les éventuels surcoûts de leurs adaptations seraient à leur charge, et qui ne disposent normalement pas des compétences nécessaires à la production régulière de normes complètes et cohérentes. Une collectivité qui se voit transférer une compétence, et donc l'exercer à titre permanent, cherche



naturellement à trouver les ressources humaines, financières et techniques indispensables à son exercice. Lorsque la compétence est donnée au cas par cas, suivant le bon vouloir du gouvernement et du Parlement, la même collectivité est logiquement moins encline à engager des ressources stables qui pourraient être plus précieuses dans d'autres services.

11. Quel **mécanisme d'habilitation** serait utilisé pour permettre à la collectivité de Corse d'adapter ou de fixer les normes ? S'agirait-il selon vous d'une habilitation octroyée au cas par cas par le législateur ou l'exécutif, comme c'est le cas pour les collectivités de l'article 73 C, ou bien d'une habilitation permanente (ou d'une durée très longue) – notamment en matière fiscale et foncière ?

Il est d'abord bon de rappeler que l'on parle d'habilitation, pas de délégation et encore moins de transfert. Le transfert concerne la détention même de la compétence concernée, ce qui signifie que l'autorité bénéficiaire exerce désormais cette compétence de plein droit, même si c'est évidemment dans le cadre fixé par les normes hiérarchiquement supérieures et sous le contrôle du juge. La délégation, sur le modèle de celle qu'un maire accorde à ses adjoints, concerne l'exercice permanent d'une fonction ou compétence, mais elle ne saurait excéder le terme du mandat donné par les citoyens, voire peut être retirée à tout moment par l'autorité délégataire sur des motifs politiques.

Cela étant, l'habilitation renvoie plutôt à l'exercice d'une partie d'une compétence pour une durée forcément limitée. S'il devait s'agir d'une habilitation permanente ou d'une durée très longue sur l'ensemble d'une matière, je ne vois pas pourquoi on parlerait d'habilitation et pas de délégation, voire de transfert.

En termes temporels, je ne conçois pas comment une autorité à durée déterminée pourrait accorder à une autre autorité à durée déterminée une habilitation à durée indéterminée ; ça me semble insensé, et c'est d'ailleurs exclu en ce qui concerne les collectivités de l'article 73. Selon la loi organique, les habilitations peuvent être accordées jusqu'à la fin du mandat de la collectivité demandeuse, soit un maximum de six ans. Beaucoup n'ont été accordées que pour deux ans.

En termes matériels, je ne peux pas plus imaginer une habilitation qui permettrait à l'Assemblée de Corse de fixer les normes, donc en dérogeant au droit national, dans des domaines aussi larges que le droit fiscal ou le droit rural. En théorie, cela paraît très peu plausible. En pratique, les expériences ultramarines le démentent. Par exemple, l'habilitation donnée au conseil régional de Martinique en matière de transports, par la loi du 15 novembre 2013, ne portait évidemment pas sur tout le droit des transports, mais précisément sur :

« 1° La création et la mise en œuvre de l'autorité organisatrice de transports unique et du périmètre unique de transports, prévus aux articles L. 1811-2, L. 1811-3 et L. 1811-5 du code des transports ;

2° L'adaptation des conditions d'exercice de la profession de transporteur routier de personnes et de marchandises ;

3° La mise en place d'instruments de régulation, notamment contractuels, dans le domaine des transports de personnes et de marchandises ;



4° La définition des conditions de financement du transport public, notamment par l'adaptation du versement destiné au financement des transports en commun prévu aux articles L. 2333-64 à L. 2333-75, L. 5722-7 et L. 5722-7-1 du code général des collectivités territoriales ;

5° L'instauration d'un comité régional des transports chargé de la gouvernance ;

6° La définition de mesures spécifiques en matière de coordination entre les collectivités territoriales et leurs groupements, les gestionnaires de voirie et du domaine public et l'autorité organisatrice de transports unique. »

En somme, je pense que le dispositif d'habilitation proposé peut permettre d'assouplir la contrainte unitaire et d'adopter des solutions plus spécifiques et efficaces sur quelques questions de grand intérêt, comme la fiscalité des successions. En revanche, je ne pense pas qu'il signifie un véritable changement de trajectoire institutionnelle, ni le fondement d'une nouvelle ère de l'action publique dans l'île, et d'une nouvelle relation, plus saine, entre la Corse et la République. Tout simplement parce qu'un tel système maintient la Corse en totale dépendance des décisions du pouvoir politique national.

Alinéa 4 : Encadrement du pouvoir d'adaptation et du pouvoir normatif

12. Les « écritures constitutionnelles » précisent que les habilitations à adapter ou fixer des normes ne peuvent intervenir lorsque sont en cause **les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti**. Que recouvre exactement cette formule ?

C'est d'abord et peut-être surtout une formule qui limite elle aussi, fortement, les possibilités d'habilitation octroyées aux élus corses. Contrairement aux affirmations du ministre de l'Intérieur Gérard Darmanin, on ne peut imaginer une habilitation à fixer les normes dans l'ensemble d'une matière. Je le répète : quand bien même le voudrait-il, le Parlement ne pourrait habiliter l'Assemblée de Corse à intervenir dans tout le domaine du droit rural, dans tout celui de la fiscalité environnementale, ou dans tout celui de l'énergie. Parmi les raisons, on trouverait assurément le risque potentiel pour ces fameuses « conditions essentielles ».

Or, ces dernières n'ont jamais fait l'objet d'une tentative de caractérisation. Selon la professeure Champeil-Desplats, les décisions du Conseil constitutionnel en matière de libertés publiques « oscillent entre la succession de conclusions péremptoires et l'édification de constructions prétorienne » (<https://juspoliticum.com/article/Le-Conseil-constitutionnel-a-t-il-une-conception-des-libertes-publiques-402.html>). L'exclusion des « conditions essentielles » est donc une formule qui offre une énorme latitude d'appréciation à la ou aux future(s) juridiction(s) compétente(s). Considérant que notre Conseil constitutionnel et notre Conseil d'État sont peu enclins à préciser leur raisonnement juridique, ils pourraient censurer à peu près n'importe quelle norme d'habilitation en considérant que le Parlement ou le gouvernement ont débordé du cadre fixé en faisant courir un risque d'inégalité en matière de libertés publiques. En conséquence, le Parlement et le gouvernement devraient normalement être enclins à favoriser une conception fort restrictive de l'habilitation.



13. Contrairement à l'article 73 de la Constitution, le dispositif constitutionnel ne précise pas que la collectivité de Corse ne peut fixer **des règles en matière de nationalité, de droit pénal, de sécurité ou d'ordre publics, de droit électoral etc.** Cette absence implique-t-elle la possibilité pour la collectivité de Corse de fixer des règles dans les matières précitées ?

Ces limites pourraient certainement être incluses dans le texte constitutionnel. Au demeurant, même si la circonscription du domaine régalien est moins facile qu'on ne le croit, nous nous trouvons bien là au cœur des fonctions étatiques traditionnelles ; même aux Féroé et au Groenland, la nationalité est du ressort des autorités danoises. À court terme, nul n'imagine la délégation de tels pouvoirs aux élus corses.

14. S'agissant du **contrôle juridictionnel** opéré par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel :
- a) s'agirait-il d'un contrôle sur le modèle polynésien, où les lois du pays sont contrôlées par le CE et où le CC veille au respect de la répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française ?
 - b) s'agirait-il plutôt d'un contrôle sur le modèle de la Nouvelle-Calédonie, où les lois du pays sont contrôlées par le CC ?
 - c) autre option envisageable, pourrait-il s'agir d'un contrôle du CE sur les mesures d'adaptation et les normes prises dans le domaine du règlement, tandis que le CC contrôlerait celles prises dans le domaine législatif ?

Faute d'un accord politique global qui préciserait la perspective, on se livre forcément à des conjectures. En théorie, toute norme locale intervenant en matière législative pourrait être contrôlée par le Conseil constitutionnel. En pratique, la France n'a choisi ce chemin que pour l'exceptionnelle Nouvelle-Calédonie. Les collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie, comme la Polynésie, interviennent dans des dizaines de matières de nature législative, mais leurs normes sont formellement administratives et contrôlées à ce titre par le Conseil d'État. Toutefois, ce contrôle ne peut se fonder que sur la Constitution, les lois organiques, les engagements internationaux et les principes généraux du droit. Ainsi, une loi du pays polynésienne ne peut être déclarée illégale sur le simple fondement de la loi nationale ; ce serait d'ailleurs attentatoire à la distribution des compétences opérée par la loi organique.

De même, les délibérations prises sur le fondement d'une habilitation délivrée sur la base de l'article 73 de la Constitution sont contrôlées par le Conseil d'État. Tel est le cas y compris lorsqu'il ne s'agit pas d'adaptation mais de dérogation (art. LO4435-1 à LO4435-11 du CGCT).

Par conséquent, il est difficile de savoir quel pourrait être le rôle du Conseil constitutionnel au sujet de la Corse. Initialement, je pensais plutôt à l'hypothèse c). Néanmoins, cette question du contrôle renvoie à celle des latitudes que l'on prévoit d'accorder en matière normative. En termes symboliques, un contrôle du Conseil constitutionnel attesterait la valeur législative de la norme adoptée localement. C'est probablement l'effet recherché. Est-ce que cela signifie que la norme locale pourrait contrevenir aux principes généraux du droit qui n'ont



pas valeur constitutionnelle ? Cela me semble difficilement concevable, notamment au regard de l'impossibilité d'intervenir dans le champ des conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

En définitive, le dispositif prévu est si limitatif, si encadré par les pouvoirs politiques nationaux, qu'il pourrait bien n'être que poudre aux yeux. Excepté celle qui procède du pouvoir constituant, toute norme est contrôlée, mais la question de la production de la norme doit normalement précéder celle de son contrôle. Si l'on considère, pour diverses raisons, que des adaptations normatives – et plus rarement des dérogations – sont justifiées pour la Corse, il faut établir un dispositif souple et efficace, quels que soient les juges en charge du contrôle. Si l'on est convaincu du contraire, on propose un dispositif lourd et dont les limites ont déjà été reconnues y compris au niveau gouvernemental. En l'espèce, c'est cette dernière hypothèse qui semble privilégiée, et le choix de la juridiction compétente n'y change pas grand-chose.

Alinéa 5 : Habilitation à légiférer par ordonnance

15. L'habilitation permettrait au Gouvernement **d'adapter les lois en vigueur aux spécificités de la collectivité**. Ce champ est-il plus large que celui retenu par l'article 74-1 de la Constitution, qui prévoit des adaptations à **l'organisation particulière des collectivités** ? Pourrait-il inclure des sujets de fond, au-delà de la simple organisation de la collectivité de Corse ?

Encore une fois, le principe d'autonomie ne fait pas disparaître les principes unitaires et égalitaires de la République. D'une part, au regard du principe d'égalité, les différenciations doivent être justifiées, quel que soit le type de norme qui les établit ; l'ordonnance ne saurait y échapper. D'autre part, s'il est exact que la disposition projetée semble aller plus loin que celle de l'article 74-1, c'est parce que le pouvoir normatif propre que l'on entend confier aux élus corses est infiniment inférieur à celui des collectivités de l'article 74. On peut y voir une sorte de compensation, tout en gardant à l'esprit que le niveau de différenciation juridique de la Corse ne saurait être égal à celui de territoires situés à dix ou vingt heures d'avion. Enfin, même si en pratique le contrôle est parfois minimal, en théorie l'utilisation de l'ordonnance est suffisamment encadrée par le Parlement pour éviter des abus gouvernementaux.

Alinéa 6 : Consultation des électeurs corses

16. Les « écritures constitutionnelles » prévoient la consultation des électeurs corses sur le projet de statut. S'agirait-il d'une « simple consultation » non contraignante ou bien d'une consultation sur le modèle de l'article 72-4 de la Constitution – avec une possibilité de veto ?

La consultation n'est pas obligatoire, mais la question de son caractère liant peut sembler floue. À mon sens, le Conseil constitutionnel retiendrait – là encore – une interprétation restrictive du texte. Du moins dans le cadre de l'article 72 de la Constitution, le résultat d'une consultation locale ne peut



s'imposer *de jure* au Parlement. Selon l'article 3, al. 2, de la Constitution « aucune section du peuple ni aucun individu » ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté. Du reste, lors de la révision de 2003, plusieurs parlementaires et juristes observèrent que le caractère liant des consultations nouvellement prévues aux articles 72-4 et 73 contredisait l'article 3. Ce n'est pas l'unique contradiction interne de notre Constitution, mais elle est notable.

Faute de disposition l'affirmant expressément, le choix des électeurs d'une collectivité territoriale n'a pas à s'imposer aux représentants du peuple souverain que sont les législateurs. Bien évidemment, les autorités politiques peuvent choisir de respecter le choix populaire, comme l'avait fait le gouvernement Raffarin après l'échec de la consultation sur l'organisation de la Corse en 2003. On peut d'ailleurs légitimement considérer que c'est la moins mauvaise solution.

La vraie question aujourd'hui me paraît être celle de la construction de l'agenda. On comprend parfaitement qu'une consultation organisée avant le travail parlementaire pourrait sensiblement influencer ce dernier. Toutefois, le choix proposé ici d'une consultation organisée en fin de parcours me paraît encore moins satisfaisant. Le Parlement devrait définir et adopter une révision constitutionnelle puis une loi organique, avant que les électeurs aient *peut-être* à se prononcer. Soit la consultation n'a pas – comme prévu – de caractère liant, et on ne voit pas pourquoi acteurs et citoyens s'y engageraient pleinement ; soit elle a un caractère liant, et tout le difficile travail parlementaire pourrait être remis en question par les électeurs. Ces deux perspectives m'apparaissent très négatives.

17. Souhaitez-vous formuler d'autres remarques ?

Je pense que le lien entre égalité et unité de la norme, consacré par la Révolution et crucial en ce qui concerne la proposition de statut constitutionnel de la Corse, gagnerait à être profondément repensé aujourd'hui. Afin de marquer une rupture totale avec la société d'ordres de l'Ancien régime, il était logique en France de consacrer l'égalité des citoyens devant la loi, qui était aussi bien la conséquence obligée que la condition de l'égalité des citoyens. Au demeurant, nous ne sommes plus en 1789.

D'une part, l'encadrement juridique de la société a connu un développement vertigineux. En 2024, la France compte plus de 354000 articles législatifs et réglementaires en vigueur, 7000 de plus en un an. Ainsi, si les collectivités territoriales exercent de plus en plus de compétences, elles les exercent aussi dans des cadres normatifs et financiers de plus en plus contraints.

D'autre part, la production de normes échappe de plus en plus aux représentants du peuple souverain, au profit des cabinets et directions ministérielles. En un an, le Parlement adopte de 50 à 60 lois, à l'initiative ou sous le contrôle sourcilieux du gouvernement, alors que le gouvernement adopte de 1600 à 1800 décrets réglementaires et de 7000 à 8000 arrêtés réglementaires.

Enfin, non seulement les représentants du peuple ne jouissent plus de la même centralité, celle que devrait leur conférer leur légitimité démocratique, mais les carrières politiques nationales sont désormais très loin d'être conditionnées à une forte implantation locale, implantation qui a traditionnellement servi de tempérament officieux au centralisme gouvernemental.



Je crois que cette hyper-concentration de la production normative par des personnes non élues et quasiment toutes formées par les mêmes institutions, pose la question de la responsabilité, essentielle à la confiance des citoyens et à la qualité de la démocratie, mais probablement aussi celle de l'adaptation de ces normes à des réalités locales fort diverses.

L'autonomie de la Corse est souvent présentée comme une réponse plus ou moins lâche à des revendications contraires à tous les principes républicains. Je dirais plus volontiers que la question de l'autonomie de la Corse devrait aujourd'hui alimenter la réflexion sur les structures nationales et la répartition des pouvoirs en France. Si l'objectif est – je l'espère – de construire une République meilleure, plus démocratique, plus inclusive, plus juste et plus prospère, la question de la production et de l'extension de la norme nationale est fondamentale, et elle renvoie non seulement au cas de la Corse mais à celui de l'ensemble des collectivités. Même en restant fidèles à l'unité de la loi républicaine, on pourrait – pour peu qu'on le veuille – donner des marges de manœuvre bien supérieures aux collectivités, au moins aux régions, en matière d'application de la loi. Il y a là une question tant de légitimité que d'utilité ; la société française est plurielle, et adapter la norme aux ressources et contraintes locales pourrait permettre d'en améliorer sensiblement l'efficacité.

Le Sénat a déjà été plusieurs fois saisi de propositions visant à partager le pouvoir réglementaire d'application des lois entre le Premier ministre et les collectivités. Le rapport Garrec a d'ailleurs soutenu cette position lors des débats relatifs à la révision constitutionnelle de 2003, mais la majorité sénatoriale n'a pu faire face à l'hostilité du gouvernement. Concernant la Corse, le projet de loi de 2001 prévoyait que l'Assemblée de Corse disposerait d'un pouvoir général d'adaptation des règlements nationaux. Toutefois, le Conseil d'État a considéré que cela contrevenait à l'article 21 de la Constitution, confiant le pouvoir réglementaire au Premier ministre, et les députés ont retiré cette disposition dès la première lecture.

Aujourd'hui, il me semble opportun d'explorer de telles pistes plus sérieusement, pour la Corse et pour la France entière. La France est déjà un pays juridiquement pluriel, et je ne crois pas que cela détruise son identité, pas plus que les sentiments d'appartenance et de fraternité. L'Alsace-Moselle, avec son droit local centenaire, en est probablement l'exemple le plus marquant. Ce n'est pas ce pluralisme qui menace l'égalité des citoyens et les liens nationaux, c'est l'inégalité des conditions et des opportunités entre les Français qui vivent dans des zones riches et dynamiques, et ceux qui vivent dans des zones déclinantes ou défavorisées, parfois raillées et/ou stigmatisées. Admettre une plus grande flexibilité normative et imposer une plus forte péréquation financière devraient compter aujourd'hui parmi les principales réponses à ces inégalités, bien réelles, dont se repaissent avec joie le populisme et la démagogie.



Annexe : Écritures constitutionnelles

La Corse est dotée d'un statut d'autonomie au sein de la République, qui tient compte de ses intérêts propres, liés à son insularité méditerranéenne et à sa communauté historique, linguistique, culturelle, ayant développé un lien singulier à sa terre.

Les lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptations justifiées par les spécificités de ce statut. La Collectivité de Corse peut être habilitée à décider de l'adaptation de ces normes dans les matières, les conditions et sous les réserves prévues par la loi organique.

La Collectivité de Corse peut également être habilitée à fixer les normes dans les matières où s'exercent ses compétences, dans les conditions et sous les réserves prévues par la loi organique.

La loi organique détermine également le contrôle exercé par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel sur les normes prises en application des deux précédents alinéas, en fonction de leur nature, ainsi que leurs modalités d'évaluation. Les habilitations prévues par la loi organique aux deux précédents alinéas ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

Le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui ne relèvent pas de la compétence de la Collectivité de Corse, adapter les dispositions de nature législative en vigueur aux spécificités de la collectivité, 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 de l'assemblée délibérante 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.

Les électeurs inscrits sur les listes électorales de Corse peuvent être consultés sur le projet de statut, après avis de l'assemblée délibérante, dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres.