

Territoires insulaires et droit à l'immobilité

André Fazi

Devant l'Assemblée nationale, le 3 avril 1975, le ministre de l'Intérieur Michel Poniatowski affirmait que l'un des principaux « problèmes » de la Corse « tient à la volonté des Corses de rester dans leur île »¹. Il reconnaissait qu'il fallait « répondre à la volonté récemment manifestée par les jeunes Corses de rechercher sur place des emplois et d'embrasser des carrières que leurs aînés avaient jusqu'à présent recherchées sur le continent et dans les territoires d'outre-mer ». En d'autres termes, la République ne pouvait plus se contenter d'offrir aux insulaires des opportunités plus ou moins lointaines, d'autant que l'empire avait disparu.

En tant que citoyens français, les Corses avaient le droit de partir, vivre et travailler dans tous les territoires sous souveraineté française. Désormais, le gouvernement devait créer les conditions permettant à tout Corse de vivre, habiter et travailler dignement sur sa terre natale, ce qui – implicitement – n'était pas le cas jusque-là. Sans être remis en cause, le droit à la mobilité n'était plus jugé suffisant. Non seulement le ministre reconnaissait la légitimité d'une demande d'immobilité mais il affirmait son engagement à la satisfaire, particulièrement à travers des « industries légères, non polluantes, capables de fournir des emplois à des cadres moyens et supérieurs d'origine corse ».

Faut-il voir ici la reconnaissance et la consécration d'un droit particulier des Corses à l'immobilité ? Ce serait trop rapide. D'un point de vue politique, la demande d'immobilité émanait d'un mouvement social utilisant parfois la violence, que le gouvernement cherchait alors à apaiser². Faire des concessions institutionnelles aux contestataires n'étant pas envisagé, il était essentiel de prendre en compte leurs positions dans les matières économique, sociale et éducative. D'un point de vue juridique, vouloir satisfaire une forte demande d'emploi pose bien une question de justice et d'égalité des droits économiques et sociaux, mais n'est pas forcément synonyme de consécration d'un nouveau droit, *a fortiori* un droit réservé à une certaine population.

On doit donc poser ici deux grandes questions : celle de la façon de caractériser ledit droit à l'immobilité, et celle de la possibilité de réserver ce droit à une fraction des citoyens. Afin d'y répondre, je vais mobiliser le cas de la Corse et d'autres territoires insulaires non souverains à statut particulier, car ils posent ces deux questions de façon spéciale.

Concernant la première, il ne s'agit pas de prolonger la vision romantique des voyageurs découvrant des îles coupées du monde et à l'écart des processus de modernisation, mais l'insularité induit bien une rupture géographique. Cette rupture, conjuguée à l'exiguïté relative de ces territoires, complique les échanges économiques, la création d'emploi et les mobilités professionnelles. Le droit primaire européen reconnaît bien, depuis 1997, que les

¹ *Journal officiel débats parlementaires. Assemblée nationale*, 4 avril 1975, pp. 1247-1248.

² P. DOTTELONDE, *Corse. La métamorphose*, Levie, Albiana, 1987, pp. 107-129.

territoires insulaires souffrent d'un « handicap structurel permanent »³. L'insularité implique aussi une circonscription bien plus sûre des frontières, qui peut favoriser l'identification et le sentiment d'appartenance au territoire habité. En 1995, l'enquête de l'Observatoire interrégional du politique révélait que 80% des Corses étaient très attachés à leur région alors que ce pourcentage n'était en moyenne que de 55%, et que seulement 40% se déclaraient très attachés à la France⁴.

Concernant la seconde, il est établi que l'insularité favorise la différenciation politico-institutionnelle⁵ et linguistique⁶. Cette différenciation a souvent des racines historiques profondes, comme dans le cas des îles anglo-normandes, mais elle ne saurait être uniquement conçue comme le produit d'un héritage, celui des temps féodaux ou des empires coloniaux. Les sentiments d'appartenance et de différence sont décisifs en ce qu'ils alimentent le débat public et les choix des communautés concernées, choix qui résident souvent dans la protection, la valorisation et l'accroissement des singularités.

Parmi les territoires étudiés, la Corse aura une place privilégiée parce qu'elle présente un triple intérêt particulier. Premièrement, le processus d'intégration juridique n'a jamais été complet ; depuis le rattachement à la France, il y a plus de deux siècles et demi, les Corses n'ont jamais été totalement soumis au droit commun⁷. Deuxièmement, les autonomistes et indépendantistes ont rassemblé 68% des voix aux dernières élections territoriales, et ils remettent en cause les liens entre l'île et la République. Troisièmement, on discute actuellement de lui donner un statut constitutionnel, donc une plus grande différenciation.

À travers ces exemples insulaires, je montrerai ici que pour l'heure, la demande d'immobilité ne consiste pas essentiellement dans la reconnaissance formelle d'un droit autonome, mais dans la reconnaissance, la protection et l'exercice différenciés d'autres droits, comme le droit à la terre et le droit au travail. Ma première section sera consacrée à un examen plus approfondi des principaux enjeux théoriques. La deuxième au basculement de la Corse, d'une mobilité quasi-forcée à l'exigence d'un droit à vivre et travailler sur son territoire d'origine. La troisième à l'examen d'autres situations insulaires, montrant qu'il ne saurait y avoir de lien automatique entre insularité et prise en compte des revendications d'immobilité.

³ La déclaration annexe n° 30 au Traité d'Amsterdam a reconnu la première que « les régions insulaires souffrent de handicaps structurels liés à leur insularité dont la permanence nuit gravement à leur développement économique et social ». Elle en concluait que « la législation communautaire doit tenir compte de ces handicaps et que des mesures spécifiques peuvent être prises, lorsque cela se justifie, en faveur de ces régions afin de mieux les intégrer au marché intérieur dans des conditions équitables ». Selon l'actuel Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 174, al. 3, « une attention particulière est accordée [...] aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne ».

⁴ Données accessibles sur : <https://cdsp.sciences-po.fr/fr/ressources-en-ligne/ressource/fr.cdsp.ddi.oip.1995/>

⁵ R. WATTS, « Islands in comparative constitutional perspective », in G. BALDACCHINO, D. MILNE (dir.), *Lessons from the Political Economy of Islands. The Resourcefulness of Jurisdiction*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2000, pp. 17–37; A. FAZI, « Insularity and autonomy: from a misleading equation to a new typology », in A. G. GAGNON, M. KEATING (dir.), *Autonomy: Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2012, pp. 134-154.

⁶ C. PADILLA-IGLESIAS, E. GJESFELD E, L. VINICIUS, « Geographical and social isolation drive the evolution of Austronesian languages », *PLoS ONE*, vol. 15, n° 12, 2020.

⁷ A. FAZI, « Une histoire longue de la spécificité institutionnelle de la Corse », in N. KADA, A. FAZI (dir.), *Les collectivités territoriales à statut particulier en France. Les enjeux de la différenciation*, Bruxelles, Peter Lang, pp. 101-122.