

Territoires insulaires et citoyenneté différenciée

André Fazi

Selon Bellamy, la citoyenneté s'entend essentiellement à travers : 1/ l'appartenance à une communauté politique, 2/ les formes de la participation politique des membres de la communauté, et 3/ les implications juridiques de l'appartenance, c'est-à-dire les droits et devoirs qu'elle engage¹. Cela étant, la citoyenneté est aujourd'hui intimement rattachée au principe d'égalité, au niveau national et au-delà. Les citoyens d'une même communauté ont normalement les mêmes droits.

Y compris au niveau européen, la supériorité de la norme européenne de la norme nationale a été justifiée ainsi dès les années 1960 : il ne saurait y avoir de communauté là où les différents membres ne sont pas soumis au même droit². Si chaque État membre était libre d'appliquer ou pas le droit européen, leur égalité se dissoudrait forcément, et – comme dirait Rousseau – les avantages du contrat politique avec elle. Au demeurant, l'égalité en droit peut se conjuguer avec des inégalités de situation tout à fait intolérables. Et ces inégalités sont plus particulièrement sensibles dans certains territoires.

Après son rattachement à la France, il y a plus de deux siècles et demi, la Corse a non seulement été soumise à des dispositifs juridiques d'exception, mais est restée marquée par l'émigration, souvent présentée comme une obligation face à l'absence de perspectives économiques. Comme si, pour pouvoir pleinement jouir de leur statut de citoyens français, les Corses devaient impérativement quitter leur île. En revanche, depuis les années 1960, la question a été renversée. L'île a connu une forte immigration qui s'est traduite par un doublement de sa population, et des acteurs de plus en plus nombreux et influents ont cultivé l'idée d'un droit des Corses à vivre heureux chez eux, y compris au détriment des droits d'autres citoyens français.

À l'aune des principes unitaires français *et* des principes libéraux européens, une telle demande peut paraître fantaisiste. Pourtant, d'une part, la France elle-même pratique officiellement une citoyenneté à trois niveaux en Nouvelle-Calédonie – où certaines personnes cumulent citoyenneté nationale, citoyenneté européenne et citoyenneté territoriale³ –, et d'autres territoires ultramarins connaissent voire établissent des différences saillantes en matière d'exercice de certains droits fondamentaux⁴. D'autre part, le pré-projet constitutionnel validé en mars 2024 par le ministre de l'Intérieur et la très grande majorité de l'Assemblée de Corse reconnaît bien l'existence d'une « communauté historique, linguistique, culturelle, ayant développé un lien singulier à sa terre »⁵. Cela n'implique pas forcément la création de droits nouveaux, mais n'en contredit pas moins la conception classique de la République indivisible.

Dans cette contribution, je chercherai à montrer que si l'insularité pose des problèmes singuliers et peut à la fois justifier et faciliter des dispositifs d'exception en matière de citoyenneté, on ne saurait envisager d'automatisme entre le fait insulaire et de tels dispositifs. Dans un premier temps, je rappellerai que la citoyenneté à plusieurs niveaux est loin d'être une invention

¹ Bellamy Richard, *Citizenship. A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 12-17.

² Cour de justice des communautés européennes, 15 juillet 1964, *Costa/ENEL*, aff. 6/64.

³ Havard Léa, « La réalisation de la citoyenneté calédonienne », *Revue du droit public*, n° 5/2013, p. 1179-1205.

⁴ Voir notamment les travaux de Grégoire Calley (par exemple, « La préférence locale à l'embauche en Polynésie française », *Revue de la recherche juridique*, n° 1/2021, p. 373-409) et l'ouvrage de Mathieu Carniama (*La préférence locale en droit public français*, Paris, LGDJ, 2023).

⁵ Assemblée de Corse, réunion des 27-28 mars 2024, *Projet d'écritures constitutionnelles dans le cadre de la révision de la Constitution consacrée à la Corse*, Rapport du président du conseil exécutif de Corse, n° 2024/O1/073, <https://www.isula.corsica/assemblea/docs/rapports/2024O1073-.pdf>

contemporaine ou réservée aux seules constructions fédérales. Dans un deuxième temps, j'expliquerai comment les demandes de différenciation se sont développées en Corse depuis les années 1960, sous l'impulsion des nationalistes mais tout en trouvant souvent un soutien plus large. Enfin, dans un troisième et dernier temps, je présenterai les cas d'autres territoires insulaires non souverains, où le niveau de différenciation est très supérieur à celui de la Corse, mais pas toujours au bénéfice de la communauté et des citoyens concernés.

I. La citoyenneté : égalité et particularismes

L'appartenance à une même communauté politique implique toujours l'identité de *certaines* droits et devoirs, mais pas forcément celle de l'ensemble, et moins encore l'identité de leur exercice. Parler de citoyenneté différenciée n'est pas un oxymore grossier.

Chacun sait que les citoyens américains peuvent avoir des droits garantis dans certains États mais pas dans d'autres. Le cas le plus discuté est aujourd'hui celui du droit à l'avortement, qui selon un revirement de la Cour suprême n'est pas protégé par la Constitution⁶. La citoyenne du Massachusetts dispose donc dorénavant d'un droit qui est refusé à celle de l'Alabama. En outre, plusieurs droits garantis par la Constitution américaine elle-même connaissent des conditions d'exercice très diverses suivant les États. Par-delà le très polémique droit au port d'armes, beaucoup plus encadré en Californie qu'au Texas⁷, il faut citer au moins le droit de vote à l'élection présidentielle, dont les modalités sont définies par les cinquante États.

Cela n'est pas l'apanage des États fédéraux. En Espagne, même si la Constitution réserve au Parlement national le soin de régler l'exercice des droits fondamentaux, les juges constitutionnels ont permis aux communautés autonomes d'établir des « droits statutaires », qui ne peuvent affecter la répartition constitutionnelle des compétences, et qu'ils ne considèrent pas comme des droits opposables devant un tribunal, mais comme autant de prescriptions auxquelles les élus régionaux peuvent choisir de se soumettre sous réserve de ne pas contredire un droit garanti par la Constitution elle-même⁸. Par exemple, le droit à une mort digne affirmé par la déclaration de droits catalane a été interprété comme une déclinaison acceptable du droit fondamental à « la vie et à l'intégrité physique et morale ».

Ceci dit, grâce à leur pouvoir législatif, les communautés autonomes espagnoles conditionnent depuis toujours l'exercice de certains droits fondamentaux. C'est particulièrement évident au niveau social. Par exemple, le droit au logement opposable a été consacré dans quatre communautés avant de l'être au niveau de l'État en 2022⁹. Plus étonnant, le premier revenu d'insertion a été établi par le Pays basque en 1989, et toutes les autres communautés ont fait de même avant que l'État ne crée son propre dispositif en 2020¹⁰.

En somme, les États fondés sur le pluralisme législatif connaissent nécessairement une citoyenneté à plusieurs niveaux, signifiant des écarts des plus ou moins sensibles dans l'exercice des droits et devoirs de citoyen. On peut être titulaire « non seulement de la citoyenneté de l'État mais aussi de celles de communautés politiques infra-étatiques, supra-étatiques, ou non

⁶ Dinan John, « The Constitutional Politics of Abortion Policy after Dobbs: State Courts, Constitutions, and Lawmaking », *Montana Law Review*, vol. 84, n° 1, 2023, p. 27-73.

⁷ Dancy Geoff, Holman Myria, McKenzie Kayden, « The Origins of Gun Policy in U.S. States », *Journal of Law & Policy*, vol. 60, 2019, p. 171-201.

⁸ Cámara Villar Gregorio, « Veste y realidad de los derechos estatutarios », *Revista de Estudios Políticos*, n° 151, 2011, p. 57-107.

⁹ Busto Lago José Manuel, « La Ley por el derecho a la vivienda y el derecho subjetivo a la vivienda », *Cuadernos de Derecho Privado*, n° 6, 2023, p. 2-9.

¹⁰ Vincent Catherine « Revenu minimum national : un moyen de lutte contre la pauvreté en demi-teinte », *Chronique internationale de l'IREES*, n° 178, 2022/2, p. 14-23.