

De l'utilité de nouveaux pouvoirs normatifs pour la Corse : les enseignements du comparatisme

André Fazi

Document de travail, février 2011

Peu de domaines appellent autant à la prudence que les institutions comparées. En premier lieu, la pratique des institutions – aussi bien régionales que nationales – peut largement différer de la théorie. La fonction réelle du Président de la V^e République française, depuis 1958, en est peut-être l'exemple le plus évident¹. En deuxième lieu, et par conséquent, on ne s'étonnera point de ce que des régions aux institutions identiques montrent des comportements et des – osons le mot – performances radicalement différentes. En caricaturant, une très grande enquête menée sur les régions italiennes opposait les régions du Nord, qui se sont parfois révélées de remarquables bâtisseuses de politiques, aux régions du *Mezzogiorno*, qui n'ont généralement produit qu'un « mixte kafkaïen de chaos et d'inertie »². Enfin, les politiques dites de mimétisme institutionnel ont un caractère pervers. Si la force des traditions politiques est bien de savoir évoluer, la transplantation brutale est quasiment toujours vouée à l'échec. Les États africains nés de la décolonisation sont ceux qui en attestent le plus tristement.

En somme, la qualité toute théorique des institutions ne trouve d'intérêt qu'en relation avec l'utilisation que les acteurs peuvent en faire. C'est philosophiquement plutôt heureux, et pratiquement plutôt problématique.

Ces limites étant posées, le comparatisme n'en constitue pas moins une très riche source d'enseignements. Concernant la Corse, il apparaît comme une sorte d'exercice obligé, considérant que les régions insulaires voisines et d'autres territoires français disposent de prérogatives très supérieures. Ce faisant, l'objectif consiste à définir les caractères les plus remarquables de ces différentes expériences et de les replacer dans la perspective d'une possible application à la Corse.

En liminaire, nous noterons qu'il existe un véritable fantasme de l'exceptionnalisme insulaire. Au vrai, il n'existe aucune loi politique ou juridique exigeant la définition d'institutions particulières pour les îles. La Sardaigne, la Sicile et les Baléares ne sont pas dotées d'un pouvoir législatif parce qu'elles sont des îles, mais parce qu'elles sont des régions italiennes ou espagnole. Nombreux sont les territoires insulaires parfaitement soumis au droit commun (régions insulaires grecques, Bornholm, Gotland, île de Wight, etc.). À l'opposé, l'exceptionnalisme des Féroé, des Åland, de la Nouvelle-Calédonie, etc., est de nature purement politique.

¹ On rappelle que jusqu'à la réforme de 2008, c'est le Gouvernement qui « détermine et conduit la politique de la nation » (art. 20). Cette disposition n'a reflété la réalité du pouvoir que durant les trois phases de cohabitation (1986-1988 ; 1993-1995 ; 1997-2002).

² Putnam Robert D., Leonardi Robert, Nanetti Raffaella Y., *La tradizione civica nelle regioni italiani*, Milan, Mondadori, 1993.

I. Les pouvoirs législatifs régionaux : complexité d'une problématique

De façon systématique, le cas de la Corse est opposé à ceux des régions insulaires dotés de pouvoirs législatifs. Il s'agit, par excellence, d'une distinction trop facile, masquant les questions principales.

A. Formes et modalités des pouvoirs législatifs régionaux

En simplifiant quelque peu, on peut parler de deux grands modèles : l'un fondé sur l'exclusivité de la compétence régionale, l'autre fondé sur l'exercice partagé de la compétence. Depuis 2003, la France a créé plusieurs dispositifs renvoyant à une autre logique, laquelle apparaît unique en son genre. Celle-ci consiste à donner au pouvoir national un contrôle politique quasiment absolu sur le pouvoir normatif local.

1. *Le modèle fondé sur l'exclusivité de la compétence régionale.* Celui-ci est connu en France, où il concerne notamment la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie. Il est symbolisé là-bas par l'étroite circonscription des compétences de l'État. Depuis les années 1970, ce dernier ne peut plus exercer ses pouvoirs que dans une liste de matières, définie par le statut, et qui était dès l'origine très réduite. Si on le retrouve en Belgique aussi, le principe de l'exclusivité de compétence est généralement retenu dans des territoires où la distance – qu'elle soit politique, géographique, économique, culturelle, etc. – est extrêmement grande avec la métropole (Féroé, Groenland, îles Åland). Nous ferons deux remarques principales :

- a. **L'exclusivité n'est pas toujours possible.** De façon générale, la compétence exclusive du territoire peut très souvent s'opposer à une compétence exclusive de l'État, ce qui donne un rôle capital aux juridictions. Récemment, le Conseil constitutionnel a considéré que l'État pouvait créer une taxe d'aéroport en Polynésie, affectée au « financement des services de sécurité-incendie-sauvetage », à « la lutte contre le péril aviaire », à « la sûreté » et aux « mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux ». Or, la liste des compétences étatiques n'inclut pas la fiscalité. Toutefois, le Conseil a affirmé qu'à compter de l'instant où l'État continuait à exercer des compétences en Polynésie française, en l'occurrence la police et la sécurité de l'aviation civile, celles-ci ne sauraient être intégralement financées par les autres citoyens français sans méconnaître le principe d'égalité devant les charges publiques consacré par la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen (art. 13).
- b. **L'exclusivité n'est parfois pas souhaitée.** On le remarque notamment dans les cas des Féroé et du Groenland, où la répartition des compétences repose sur un principe original et exigeant, suivant lequel les transferts sont effectués à la demande des autorités autonomes, et sur la base de leur capacité financière à les assumer. Cela étant, ces autorités ont parfois demandé le transfert plusieurs dizaines d'années après l'adoption de leur statut. En quelques cas, elles

préfèrent encore aujourd'hui partager leur compétence afin de partager le coût avec l'État (notamment le cas en matière de santé et de police).

2. *Le modèle fondé sur l'exercice partagé de la compétence.* C'est le modèle qu'utilisent ordinairement les États voisins de la France que sont l'Espagne et l'Italie. En théorie, la répartition serait rigide, et les Communautés autonomes (CA) espagnoles disposeraient même de plusieurs dizaines de compétences étatiques exclusives. La pratique est très éloignée, du fait de plusieurs grandes limites :
 - a. **Limites ressortissant au Gouvernement** : celles-ci sont notamment révélées par l'absence des transferts de ressources financières, humaines, structurelles, permettant l'exercice effectif de la compétence régionale. C'est en Italie, et particulièrement en Sicile, que le problème a été le plus aigu. Des dispositions du statut sicilien ont été prises plus de cinquante ans après son adoption, telles que la création d'une section régionale du Conseil d'État (2003). À un niveau moindre, cette situation se retrouve aussi en Espagne. Dans le cas des Baléares, les transferts ont été effectués avec 11 ans de retard en matière de sport ; 12 ans pour les chambres de commerce et d'agriculture ; 13 ans pour les coopératives, etc.
 - b. **Limites ressortissant à la compétence législative nationale** : celles-ci tiennent notamment à l'existence de compétences transversales, telles que l'organisation générale de l'activité économique (Constitution espagnole, art. 149.1.13), permettant d'investir n'importe quelle matière régionale. Par exemple, la récente loi espagnole sur le développement durable en milieu rural intervient dans de nombreuses matières que tous les statuts d'autonomie définissent comme exclusives aux CA (aménagement du territoire, urbanisme, logement, tourisme, ressources hydrauliques, etc.).
 - c. **Limites ressortissant à la jurisprudence** : à des degrés divers, toutes les juridictions suprêmes, en charge de veiller au respect de la répartition des compétences, considèrent avec attention le principe d'unité politique et économique de l'État. Pour sûr, l'attribution de compétences législatives territoriales n'a pas pour vocation d'attenter à cette unité, même si celle-ci est forcément plus relative. Plus problématique est le fait que ce soit logiquement le pouvoir politique national qui ait pour charge de définir l'intérêt national. Même si elle veille à respecter scrupuleusement la répartition des compétences établie – de façon minutieuse – par une loi spéciale de 1980, la Cour constitutionnelle belge se fonde très régulièrement sur le principe de l'« union économique et monétaire », et affirme « la volonté du législateur spécial de maintenir une organisation de base uniforme de l'organisation de l'économie

dans un marché intégré ». Les juridictions espagnole et – plus encore – italienne font beaucoup plus honneur encore à cette exigence d'unité³.

3. *Le modèle fondé sur le contrôle politique a priori.* C'est le modèle imaginé par la réforme constitutionnelle française de 2003. D'un côté, il concerne les départements et régions d'outre-mer (DROM), qui peuvent être **habilités** à adapter eux-mêmes des dispositions législatives ou à fixer les règles dans des matières relevant du domaine de la loi (art. 73). D'un autre côté, il concerne toutes les collectivités locales françaises, à travers l'expérimentation législative (art. 72-4). Les deux dispositifs ont un caractère commun des plus essentiels : celui d'être placés sous l'étroit contrôle du pouvoir politique national, et plus particulièrement du Parlement. L'étendue de ce contrôle est telle que les collectivités concernées pourraient ne trouver qu'un intérêt minime aux possibilités qui leur ont été offertes. De plus, le travail parlementaire s'assimilant de plus en plus à une course effrénée pour pouvoir répondre aux sollicitations du pouvoir exécutif, il n'est guère probable que les députés et sénateurs portent une grande attention aux propositions des collectivités locales.
 - a. **Concernant l'expérimentation** : il était évident que le Parlement autoriserait, encadrerait et contrôlerait toute démarche, et que l'expérimentation ne pourrait être synonyme de dérogation. La maîtrise du Parlement est si grande que l'on peut affirmer que le fameux droit à l'expérimentation n'en est pas un. Le Parlement a même refusé de créer une procédure d'initiative locale, afin de montrer qu'il conserve une totale maîtrise. Pour l'heure, le résultat est très négatif : en cinq ans, aucune demande formalisée d'expérimentation sur la base de l'article 72, al. 4, de la Constitution n'a été enregistrée. Les collectivités se limitent à répondre, lorsqu'elles le désirent, aux quelques possibilités permises par la loi nationale. Le RSA est l'exemple le plus connu.
 - b. **Concernant l'adaptation** : la loi organique organisant les modalités n'a été adoptée qu'en 2007, mais surtout, la phase parlementaire a montré les craintes de la classe politique. Initialement, le projet de loi organique prévoyait uniquement que les DROM fourniraient une « délibération motivée » mentionnant les dispositions en cause ou la matière devant faire l'objet de l'habilitation. Ensuite, le Sénat a adopté plusieurs amendements demandant que la « demande d'habilitation précise la finalité des mesures » envisagées. Enfin, l'Assemblée nationale a adopté, afin de « parfaire l'information du Parlement », d'autres amendements requérant que soit indiquée la « nature » des mesures envisagées. Cela devrait avoir pour conséquence de réduire substantiellement ledit pouvoir d'adaptation au pouvoir de proposer des adaptations. À la limite, la collectivité habilitée ne disposera d'aucune réelle

³ Par exemple, suivant le Tribunal constitutionnel espagnol, « la nécessaire cohérence de la politique économique requiert des décisions unitaires qui assurent un traitement uniforme de problèmes déterminés en relation avec la concrétisation des objectifs fixés, et évitent qu'au vu de l'étroite interdépendance des actions mises en œuvre dans les différentes parties du territoire national, l'on parvienne à des résultats dysfonctionnels et diviseurs » (sentence n° 186/1988 du 17 octobre 1988, fondement juridique n° 2).

marge de manœuvre, et les départements français d'Amérique ont déjà montré leur mécontentement et leur désintérêt⁴. En dix-huit mois, une seule demande d'habilitation a été déposée, et il est difficile d'envisager un grand changement à court terme.

B. De la diversité des obstacles à un pouvoir législatif territorial en Corse

S'agissant de la Corse, il est actuellement difficile d'envisager le second système, et plus difficile encore d'envisager le premier. Toutefois, ce n'est peut-être pas tant la capacité à assumer des compétences qui serait en jeu. La France vient de donner à Saint-Barthélemy, qui n'était qu'une commune de la région Guadeloupe, le pouvoir de « fixer les règles » dans un grand nombre de matières, ce qui signifie – dans le vocabulaire juridique français – adopter des normes s'appliquant en lieu et place des normes nationales, y compris législatives. Certaines de ces matières sont aussi capitales que la fiscalité et l'énergie, et d'autres aussi délicates que l'environnement et « l'accès au travail des étrangers »⁵. Au reste, cela n'implique pas de grands vides juridiques. Lorsque la collectivité n'intervient pas, la norme nationale s'applique. Dans le cas de la Corse, pour peu qu'une volonté commune soutienne l'adoption d'un tel système, c'est le bouleversement des rapports politiques et économiques avec le continent qui constituerait peut-être l'obstacle majeur.

Une chose est certaine : en dehors d'un dispositif d'expérimentation qui est pour l'instant un échec patent, les élus corses ne pourront intervenir dans le domaine de la loi, y compris en termes d'adaptation, qu'à la faveur d'une réforme de la Constitution. Pour rappel, le Conseil constitutionnel, en 2002, a exclu que la CTC dispose d'un pouvoir d'expérimentation législative, parce que c'est à la seule Constitution de définir les modalités du pouvoir législatif en France, et pas à une autre loi.

Dans l'absolu, une procédure à la néo-calédonienne, impliquant la signature d'un accord politique et la constitutionnalisation de celui-ci, serait la voie la plus ouverte. C'est uniquement par cette voie détournée que serait permise une reconnaissance du peuple corse, à l'instar de celle du peuple kanak, et l'officialité de la langue corse, alors qu'aucune langue dite régionale – y compris les langues kanakes – ne bénéficie aujourd'hui d'un tel statut en France.

Sans aller jusque là, l'octroi d'un simple pouvoir d'adaptation des lois exclurait la Corse de la catégorie constitutionnelle, régie par l'article 72, des collectivités locales

⁴ Au Sénat, le président du conseil général de la Martinique, Claude Lise, demanda rapidement au secrétaire d'État chargé des transports s'il serait possible d'envisager une habilitation en vue de la création d'un « périmètre unique de transport » par le conseil général et le conseil régional. Ce périmètre serait dirigé par une « autorité unique », sachant que la Martinique dénombrerait non moins de seize « autorités organisatrices de transport », et que la cohérence et l'efficacité de l'action publique en pâtiraient gravement. Au terme d'un délai de plus de deux mois, le secrétaire d'État n'a fait que suggérer la création d'un syndicat mixte ou la signature de conventions, ne prenant pas même la peine d'évoquer la solution qui lui était proposée.

⁵ *Code général des collectivités territoriales*, art. LO 6214-3.-1. Les autres matières où la collectivité fixera les règles sont : le cadastre ; l'urbanisme ; la construction ; l'habitation ; le logement ; la circulation routière et les transports routiers ; la desserte maritime d'intérêt territorial ; l'immatriculation des navires ; la création, l'aménagement et l'exploitation des ports maritimes, à l'exception du régime du travail ; la voirie ; le droit domanial et des biens de la collectivité ; l'environnement, y compris la protection des espaces boisés ; le tourisme ; la création et organisation des services et des établissements publics de la collectivité.

métropolitaines. Toutefois, ce n'est pas parce que la Corse est une île qu'elle pourrait être facilement intégrée dans la catégorie des DROM (art. 73) ou des COM (art. 74). Cela pourrait susciter de vives réticences, y compris dans ces territoires lointains. En somme, la création d'un nouvel article, relatif à la Corse, au sein de la Constitution apparaît comme l'unique voie praticable.

Pour autant, le débat reste très théorique. Il est évident que si un véritable conflit politique existe en Corse, celui-ci n'a que très peu à voir avec celui que connaissait la Nouvelle-Calédonie au milieu des années 1980. Du point de vue de l'État, le territoire était au bord de la guerre civile, et il est utile de rappeler qu'il a alors été classé dans la liste des territoires ayant vocation à la décolonisation selon l'ONU⁶. Du point de vue du territoire, un consensus politique a été trouvé entre toutes les forces politiques importantes. Or, quelques années après le processus de Matignon, où les clivages avaient transcendé les appartenances partisans, ces dernières semblent actuellement plus puissantes que jamais en Corse. Elles pourraient bien être l'obstacle le plus décisif pour toute réforme audacieuse.

De surcroît, dans l'hypothèse où l'on voudrait restreindre la liberté d'établissement et la liberté des échanges au profit des locaux, la question corse prendrait une forte dimension européenne. Par exemple, selon la Cour de Justice des Communautés Européennes, les plus-values résultant de la cession d'un bien immobilier ne peuvent être plus lourdement taxées lorsqu'il s'agit d'un ressortissant étranger, car cela constituerait une restriction aux mouvements de capitaux⁷. Il va de soi que le résultat serait identique si cette restriction était opérée par une norme régionale.

Certes, l'Union européenne fourmille aujourd'hui de dérogations de toutes sortes, et il serait parfaitement vain de chercher à justifier chacune par des nécessités objectives. Quoi qu'il en soit, il faudrait bien réformer le texte du traité, ce qui nécessite l'unanimité des États membres, et il n'est absolument pas certain que la France se révèle assez convaincante pour tous ses partenaires. Cela dit, le problème de l'accès à la propriété pour les populations locales ne se pose évidemment pas qu'en Corse ; il se pose à l'île de Ré, dans le Périgord, aux Baléares, etc., et tout indique qu'il pourrait se poser à l'avenir de façon de plus en plus aiguë. Conséquemment, la recherche d'une solution européenne globale pourrait être la méthode la plus féconde, même si elle serait objectivement très difficile à définir.

⁶ Liste qui ne comprend que 16 territoires. L'ONU est très loin de penser que tous les territoires culturellement singuliers ont vocation à l'autodétermination. Elle considère que les colonies ne font, en réalité, pas partie de leur État de tutelle, et que le droit à l'autodétermination ne constitue, en aucune façon, un droit de sécession. Pour preuve, elles ont aussi adopté plusieurs déclarations interdisant d'attenter à l'intégrité territoriale d'un des États membres.

⁷ CJCE, arrêt du 11/10/2007, *Hollmann*. « [...] l'article 56 CE [...] s'oppose à une réglementation nationale [...] qui soumet les plus-values résultant de la cession d'un bien immeuble situé dans un État membre, en l'occurrence le Portugal, lorsque cette cession est effectuée par un résident d'un autre État membre, à une charge fiscale supérieure à celle qui serait appliquée pour ce même type d'opération aux plus-values réalisées par un résident de l'État dans lequel est situé ce bien immeuble ».

II. L'utilisation des pouvoirs normatifs régionaux

Étant impossible d'aborder tous les champs d'application imaginables du pouvoir normatif régional, nous nous concentrerons sur des questions particulièrement débattues en Corse, à savoir celle de l'emploi local et du foncier.

A. Les politiques en faveur de l'emploi local

Depuis l'adoption de l'accord de Nouméa, en 1998, la polémique n'a guère cessé en ce qui concerne la création d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci a pour principal objet la restriction du droit de suffrage pour les élections provinciales et les futurs référendums d'autodétermination⁸. Cependant, il était aussi prévu que les institutions territoriales puissent restreindre l'accès à l'emploi public et privé, ainsi que la liberté d'établissement économique, au profit de la population locale. Bien évidemment, la possession de la citoyenneté territoriale pourrait être l'élément de référence pour la détermination des bénéficiaires.

Tel est le dispositif permis aux îles Åland, grâce à un protocole annexé au traité d'adhésion de la Finlande à l'Union européenne. Dans cet archipel, le titre de résident conditionne l'accessibilité à l'emploi ou à l'activité économique (article 11 du statut de 1991)⁹ ; le Parlement d'Åland ayant pour tâche de définir les restrictions faites aux non résidents. Avec des modalités différentes, tel est aussi le cas dans les îles anglo-normandes, où une durée de résidence de cinq ans peut être considérée comme la condition minimale pour obtenir un permis de travail¹⁰. Toutefois, il n'y a pas d'automatisme. Les autorités locales, qui revendiquent très clairement leur volonté de limiter l'immigration, exercent un véritable contrôle d'opportunité sur les recrutements. À Guernesey, elles limitent ouvertement la durée du permis de travail à quelques années afin d'éviter d'avoir à délivrer trop de titres de « résident qualifié », ce titre permettant d'accéder au marché immobilier réservé (*infra*).

Pour en revenir à la France, quelques années après l'accord de Nouméa, la Constitution, dans son article 74 réformé, créait la catégorie des COM (collectivités d'outre-mer), et distinguait parmi ces COM, celles qui sont « dotées de l'autonomie ». Or, l'autonomie des COM – en droit constitutionnel français – peut impliquer le pouvoir de privilégier la population locale en matière « d'accès à l'emploi », « de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle », et aussi de « protection du patrimoine

⁸ Aucune équivoque n'existe ici : les autres élections ne sont pas concernées par cette restriction.

⁹ Ce titre appartient uniquement (article 8 du statut) : aux personnes qui, au moment de l'entrée en vigueur du statut (1991), possédaient le titre de résident d'Åland d'après la *Loi sur l'autonomie d'Åland* de 1951 ; aux enfants de moins de 18 ans ayant la citoyenneté finlandaise, qui sont domiciliés dans la province, et dont le père ou la mère possède le titre de résident d'Åland ; sur demande, à toute personne ayant la citoyenneté finlandaise, qui est installée dans la province, qui y est domiciliée sans interruption depuis au moins cinq ans, et qui a une connaissance acceptable de la langue suédoise. De surcroît, la personne qui quitte les îles Åland peut perdre son titre de résident, d'après les dispositions qui sont fixées par la loi provinciale.

¹⁰ Les épouses et enfants de ceux qui peuvent faire valoir ce titre de résidence y sont assimilés (jusqu'à un certain âge pour les enfants).

foncier ». Néanmoins, seule la Polynésie dispose de ces trois possibilités. Saint-Barthélemy et Saint-Martin ne disposent que de la dernière.

Au demeurant, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie, où les pouvoirs locaux sont de très loin les plus développés, n'ont adopté aucun dispositif discriminant jusqu'à 2009. La situation était d'autant plus étonnante que la Polynésie avait déjà adopté quinze lois du pays relatives au travail et à l'emploi, et que la Nouvelle-Calédonie avait entièrement réformé son code du travail en février 2008. L'un des titres dudit code est bien consacré aux « travailleurs étrangers » et à la « protection de la main d'œuvre locale », mais il ne crée pas de distinction entre citoyens français. Expliquer cette relative inertie est possible :

- a. **Facteurs extrinsèques** : alors que l'accord de Nouméa et la loi organique statutaire ne faisaient aucune précision, le Conseil constitutionnel a affirmé que la préférence locale ne saurait être générale et inconditionnée. Selon la décision n° 99-410 DC, les mesures devront « fixer, pour chaque type d'activité professionnelle et chaque secteur d'activité, la "durée suffisante de résidence" [...] en se fondant sur des critères objectifs et rationnels en relation directe avec la promotion de l'emploi local, sans imposer de restrictions autres que celles strictement nécessaires à la mise en œuvre de l'accord de Nouméa ». Prenant acte de cette jurisprudence, le statut de la Polynésie reprit cette formulation presque à l'identique. Dès lors, il était évident que la tâche des autorités territoriales était moins aisée.

- b. **Facteurs intrinsèques** : l'instabilité du pouvoir territorial en Polynésie, comme la difficulté des équilibres politiques en Nouvelle-Calédonie, ont sans conteste favorisé l'inapplication des dispositions les plus audacieuses. Il est probable que des lois du pays créant des discriminations en faveur de l'emploi local seront prochainement adoptées, mais rien ne semble indiquer que les propositions revêtiront des formes extrêmes. Tant en Nouvelle-Calédonie qu'en Polynésie, le pouvoir territorial se structure actuellement autour d'une force politique modérée, n'ayant ni vocation ni intérêt à verser dans le jusqu'aboutisme.

Ainsi, il est difficile d'envisager à nouveau le dépôt d'un texte réservant tous les recrutements jusqu'au niveau baccalauréat, à l'instar de la proposition néo-calédonienne de juillet 2005, relative à la fonction publique¹¹. Le Conseil d'État fit valoir qu'une exclusion totale n'apparaissait pas conforme aux prescriptions du Conseil constitutionnel, impliquant que les restrictions soient « strictement nécessaires à la mise en œuvre de l'accord ». Parallèlement, il suggéra fortement aux élus néo-calédoniens d'adopter la méthode du double concours pour chaque type de recrutement, et cette préconisation devrait peser d'un lourd poids sur tous les projets à venir. Le projet néo-calédonien de janvier 2006 se fondait sur ce principe, prévoyant que 95% des postes de niveau baccalauréat ou inférieur, et 90% des postes de niveau supérieur soient attribués par l'intermédiaire des concours réservés.

¹¹ On note que ce texte ne faisait pas référence aux recrutements de droit privé et aux mutations de la fonction publique d'État vers la fonction publique territoriale, ce qui semble vouloir dire que ces possibilités seraient restées ouvertes. Le Conseil économique et social critiqua ces omissions.

Les propositions n'ont pas concerné que le seul emploi public. En Polynésie, où le concept de citoyenneté territoriale n'a pas été consacré, le projet relatif à la « protection de l'emploi local dans le secteur privé », présenté en 2007, se fondait autour de la notion de résident ; les résidents étant définis comme « les personnes qui justifient d'une durée de résidence de plus de cinq ans en Polynésie française ou les personnes qui justifient d'une durée de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité de plus d'un an avec ces dernières ». En outre, le texte renvoyait la définition des « secteurs d'activités à protéger » à un arrêté de l'exécutif territorial, ce qui aurait certainement donné lieu à contentieux tant les implications dudit arrêté seraient cruciales, et il prévoyait que les employeurs contrevenants seraient passibles d'une amende administrative et d'une privation d'aides publiques pendant deux ans.

Ce projet a suscité de fortes réserves de la part du Conseil économique et social. Cette instance a prôné, d'une part, des restrictions beaucoup plus fortes, demandant que la durée de résidence soit portée à dix ans, et la durée de vie commune avec une personne résidente à cinq ans. D'autre part, elle requit l'extension du bénéficiaire aux « descendants des polynésiens établis hors du territoire ».

Cette dernière demande renvoie à un autre point essentiel du débat en Corse : celui de la situation des insulaires demeurant sur le continent. Or, le Conseil constitutionnel avait donné une position très rigide dans sa décision relative au statut polynésien. D'une part, en réaffirmant que la population concernée par des mesures d'*affirmative action* « ne peut être définie que comme regroupant les personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence dans la collectivité d'outre-mer concernée »¹². D'autre part, en frappant d'inconstitutionnalité des dispositions visant à soustraire des catégories de personnes non résidentes en Polynésie de l'obligation de déclarer un transfert de propriété. Selon le Conseil, les « personnes de nationalité française » « nées en Polynésie française » ou « dont l'un des parents est né en Polynésie française » ne peuvent échapper à cette obligation, car cela méconnaîtrait le concept de population tel que défini par la Constitution.

Le projet polynésien, relatif au secteur privé, a abouti en mai 2009 (loi du pays n° 2009-8). La durée de résidence de cinq ans a été conservée, mais la durée de mariage, de concubinage officiel ou de PACS a été portée à deux ans. Or, le caractère décisif de cette question a été attesté par le Conseil d'État, qui a déclaré ce texte illégal en novembre 2009. Non pas que cette durée était trop importante, mais qu'une « durée unique de résidence », quel que soit le secteur professionnel, ne saurait être strictement proportionnée aux nécessités du soutien à l'emploi local¹³. Instaurer une durée unique est intrinsèquement contraire à l'idée d'une justification objective à l'échelle de chaque domaine d'activité, et viole donc le texte de la loi organique portant statut de la Polynésie.

La suite de la décision semble indiquer, plus clairement encore, que le Conseil d'État exerce et exercera un contrôle particulièrement sévère sur cette question très sensible. Selon la loi du pays, les secteurs où les résidents devaient faire l'objet d'une protection devaient être déterminés en fonction : 1) du nombre de demandeurs d'emploi ayant la qualité de résident et présentant une qualification adaptée dans un secteur d'activité donné ; 2) de la présence, en Polynésie, de filières de formation susceptibles de fournir des

¹² Conseil constitutionnel, décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, considérant n° 31.

¹³ Conseil d'État, n° 329047, 10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies, 25 novembre 2009.

effectifs qualifiés, dans un secteur d'activité donné. Le Conseil d'État a jugé que ces critères « ne tiennent pas compte de la difficulté d'accès des résidents à l'emploi », et « ne sauraient être regardés, à eux seuls, comme étant en relation directe avec les nécessités du soutien de l'emploi local ». Sans doute, le seul nombre de demandeurs d'emploi suffisamment qualifiés apparaîtra à beaucoup comme un élément très significatif de la difficulté d'accès au travail.

À l'échelle de l'emploi public, l'Assemblée polynésienne avait adopté le même jour une loi du pays fondée sur les mêmes durées de résidence, et instituant un système de double concours – avec jury commun – sur le modèle préconisé quelques années auparavant par le Conseil d'État (loi du pays n° 2009-7). Or, le concours réservé aux résidents devait – normalement – attribuer 95% des postes disponibles, et ce pour toutes les catégories de fonctionnaires, à l'exception notable des filières de la santé et de la recherche. De façon plus prévisible qu'en ce qui concerne l'emploi privé, le Conseil d'État a rejeté cette disposition et déclaré cette loi du pays illégale¹⁴. Selon la Haute juridiction, rien ne permet d'établir que ce pourcentage unique de 95% procède de « critères objectifs et proportionnels » pour toutes les catégories de la fonction publique. Étaient donc manifestement imposées des restrictions « excédant celles strictement nécessaires à la mise en œuvre de l'objectif de soutien de l'emploi local ».

En Nouvelle-Calédonie, les autorités territoriales ont pris elles aussi pour objet le secteur privé, à travers l'adoption d'un projet de loi du pays par l'exécutif en février 2009. Ce texte était *a priori* moins restrictif pour les non-résidents, puisqu'il exclut du dispositif les CDD inférieurs à trois mois ou les contrats de travail temporaire, mais aussi les personnes qui occupent depuis plus de six mois un emploi salarié¹⁵. De plus, elle n'interdit pas à une entreprise de commander une prestation à une autre entreprise qui pourra embaucher des non-résidents sans risque, ce qui est un autre risque de contournement. Enfin, les sanctions prévues sont peu dissuasives. Elles se limitent à 400 fois le montant horaire du salaire minimum, mais n'incluent pas d'obligation de débaucher. Cela étant, des employeurs préféreront prendre le risque de payer l'amende, renvoyant au même problème que celui de l'emploi des handicapés.

Le texte est intéressant dans la mesure où il différencie les secteurs d'activité suivant les difficultés à recruter, et où ce sont les partenaires sociaux qui évalueraient ces difficultés. Cela devrait lui permettre d'échapper au sort connu par le texte polynésien. De façon concrète :

- Là où une activité connaît d'« extrêmes difficultés » à recruter, si les citoyens néo-calédoniens et les résidents depuis dix ans représentent, sur une « période significative », entre 0 et 25% du marché du travail. Dans ce cas, la durée de résidence pourra être inférieure à trois ans ;
- Là où les difficultés à recruter sont « importantes » (entre 25 et 50% d'employés résidents ou citoyens), la durée de résidence devrait être au moins égale à trois ans ;
- Là où il existe des difficultés (entre 50 et 75% d'employés résidents ou citoyens), la durée devrait être au moins égale à cinq ans ;

¹⁴ Conseil d'État, n° 328776, 10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies, 25 novembre 2009.

¹⁵ Le Conseil économique et social a critiqué fortement le texte sur ce point.

- Là où les besoins sont « principalement satisfaits » (plus de 75% de d'employés résidents ou citoyens », la durée devrait être au moins égale à dix ans.

B. La politique foncière

Concernant la protection du foncier, les solutions possibles sont nombreuses. En Nouvelle-Calédonie, la division entre terres de droit commun et terres coutumières emporte une interdiction d'acheter ; les terres coutumières sont définies comme « inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables ». Dans les statuts de Polynésie (2004), de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin (2007), la solution pratique adoptée est plus modérée. Les institutions territoriales peuvent soumettre les transferts de propriété entre vifs à une obligation de déclaration, et peuvent ensuite exercer un droit de préemption sur les biens concernés. En Polynésie, les transferts ne sont pas soumis à déclaration s'ils sont à destination de personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence, de conjoints d'une personne appartenant à la première catégorie, et de personnes morales ayant leur siège social en Polynésie et gérées par des personnes appartenant aux deux premières catégories. À Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, la déclaration est obligatoire mais le droit de préemption n'est pas opposable aux catégories de personnes définies ci-dessus. Quoiqu'il en soit, ces pouvoirs n'ont guère été mis en œuvre. Seule la collectivité de Saint-Barthélemy, pourtant autonome depuis peu, a défini les modalités de son droit de préemption et utilisé celui-ci¹⁶.

L'hypothèse parfois évoquée en Corse, consistant à lier la possibilité d'achat foncier ou d'achat immobilier à une durée suffisante de résidence, est donc inconnue par le droit français. Au surplus, un tel dispositif poserait un très important problème juridique et politique au niveau communautaire. Il n'en demeure pas moins que de telles possibilités existent en Europe, mais au sein de territoires dont le statut est très particulier à l'échelle du droit communautaire.

Le premier exemple est celui, bien connu des îles Åland, où le titre de résident conditionne aussi l'accès à la propriété (article 10 du statut). Toute personne ne disposant pas du titre de résident ou toute société qui voudrait acheter un bien foncier dans l'archipel doit demander une licence au Gouvernement d'Åland.

Le deuxième exemple est moins connu, sachant qu'il s'agit de territoires dont le statut est hérité du Bas Moyen-âge, et qui défraient souvent la chronique par leurs pratiques bancaires et fiscales. Cet exemple est celui des îles anglo-normandes Jersey et Guernesey, qui sont dotées d'un statut particulier au niveau européen par le traité d'adhésion du Royaume-Uni (1972). Ces îles, ainsi que l'île de Man, n'appartiennent à la Communauté que dans le domaine des douanes et des échanges commerciaux. Leurs ressortissants ne sont pas soumis aux normes communautaires en matière de libre circulation des personnes et des services, ce qui permet des mesures de protection. Le traité lui-même définit cette sorte

¹⁶ Collectivité de Saint-Barthélemy, délibération relative au droit de préemption statutaire de la collectivité de Saint-Barthélemy, acte n° 2008-005 CT, adopté le 12 février 2008 ; avis du conseil territorial sur une proposition d'acquisition d'un terrain bâti à Gustavia, acte n° 2008-033, adopté le 13 mai 2008.

de citoyenneté régionale, de façon plutôt absconse mais, quoi qu'il en soit, extrêmement restrictive¹⁷.

Le système adopté à Jersey puis à Guernesey est dénommé *Housing Law*¹⁸. Suivant Jean-Yves Coppolani, il peut être schématiquement défini par « *l'organisation d'un double marché immobilier* :

- *un marché "enregistré" dans lequel les autorités contrôlent toutes les transactions (vente, location autre que saisonnière, etc.) afin de réserver les biens aux insulaires ;*
- *un marché libre, minoritaire, accessible aux non insulaires, constitué par les biens immobiliers dont l'importance implique la disposition de moyens pécuniaires conséquents tant pour l'achat que pour l'entretien ».*

À Guernesey, la loi de 1994 crée un statut de résident qui, si elle prévoit de nombreux cas¹⁹, est assez restrictive. Parmi les possibilités, une période de dix années de

¹⁷ « Est considéré au sens du présent protocole comme ressortissant des îles anglo-normandes et de l'île de Man, tout citoyen du Royaume-Uni et de ses colonies qui détient cette citoyenneté en vertu du fait que lui-même, l'un de ses parents ou l'un de ses grands-parents est né, a été adopté, naturalisé ou inscrit au registre de l'état civil dans l'une des îles en question ; toutefois, une telle personne n'est pas considérée à cet égard comme ressortissant de ces territoires si elle-même, l'un de ses parents ou de ses grands-parents est né, a été adopté, naturalisé ou inscrit au registre de l'état civil au Royaume-Uni. Elle n'est pas davantage considérée comme tel si à une époque quelconque elle a résidé normalement au Royaume-Uni pendant cinq ans. »

¹⁸ Dans les années 1980, des travaux ont été consacrés à ce système à l'Université de Corse. Coppolani J.-Y., « À propos d'une loi anglo-normande : *the housing (control of occupation), Guernesey law, 1982* », *Cahiers de l'IDIM*, 1985, n° 2, pp. 109-115 ; Flori P., *The housing Jersey law, 1949 ou maîtrise d'un peuplement insulaire par le contrôle de l'habitat*, mémoire de DEA, Université de Corse, 1986

¹⁹ "The following is an outline of the principal ways a person can be a "Qualified Resident" under the current Guernsey Housing Law:

- 1. lived in Guernsey at any time between 1 January 1938 and 30 June 1957, and was occupying a dwelling in Guernsey on 31 July 1968; or
- 2. On the 31 July, 1968, was the spouse or child of a person qualified under 1 above and had lived in Guernsey for a total of at least five years before 26 March 1975; or
- 3. was born in Guernsey before 1 July 1994 and who has lived in Guernsey continuously since birth; or
- 4. was born in Guernsey before 1 July 1994 and has lived in Guernsey for a total of at least ten years in a twenty year period and who is the child of parents at least one of whom was ordinarily resident in Guernsey at the time of the birth of that person;
- 5. was born in Guernsey on or after 1 July 1994 and has lived in Guernsey for a total of at least ten years in a twenty year period and who is the child of parents at least one of whom is a qualified resident and was ordinarily resident in Guernsey at the time of the birth of that person; or
- 6. has lived in Guernsey for a total of at least ten years in a twenty year period and is the child of a person qualified under 4 or 5 above; or
- 7. has lived in Guernsey and cohabited, in the Island, as the married spouse of a qualified resident for at least ten consecutive years; or
- 8. has lived in Guernsey as an essential employment licence holder for at least fifteen consecutive years; or
- 9. is the child of a person who has qualified after fifteen years as an essential employment licence holder, but only if the child was first resident with his parent under the age of eighteen and has lived in Guernsey for a total of at least fifteen years in a twenty five year period; or
- 10. has lived in dwellings in Guernsey by virtue of a housing licence for at least twenty consecutive years; or
- 11. has lived in Guernsey for at least twenty years in total in a thirty-year period and who first occupied a dwelling in Guernsey in his parent's household as a Minor (i.e. below age 18)."

résidence apparaît comme un seuil minimal. Plus ancienne (1949), la législation de Jersey n'est pas plus libérale.

Dans les territoires ne disposant pas d'un statut particulier au niveau communautaire, les possibilités sont beaucoup moins étendues. Cependant, cela n'implique pas une totale impuissance. Quoiqu'elle trouve une inspiration très évidente dans une récente loi étatique (n° 8/2007 du 28 mai 2007), la loi n° 4/2008 de la CA des Baléares présente des éléments intéressants. Celle-ci crée notamment une « réserve de terrain pour l'habitat protégé » :

- a. **S'agissant des terrains dits urbanisables ou prêts à l'urbanisation à des fins résidentielles, touristiques, ou mixtes** : au moins 30% de la surface constructible doit être réservée pour un habitat soumis à un régime de protection publique²⁰. Ce régime permet, à tout le moins, de fixer le prix maximum de vente.
- b. **S'agissant des terrains dits urbains, non viabilisés mais inscrits dans un programme d'urbanisation**, une même surface sera réservée à l'habitat protégé.
- c. **Les petites communes peuvent être exclues du dispositif** suivant des modalités définies par l'exécutif. À titre provisoire, sont exclues les communes de moins de 3000 habitants où la pression urbanistique est faible²¹.

Tout aussi intéressant est le dispositif de préemption applicable à toutes les cessions de terrains urbains non viabilisés mais inscrits dans un programme d'urbanisation, et de terrains urbanisables ou prêts à l'urbanisation : 15% de la surface vendue doit revenir à la municipalité et devenir patrimoine public²². Enfin, relativement au développement golfique si fortement préconisé par le projet de PADDUC, on peut noter que cette loi des Baléares interdit la construction de résidences ou d'établissements touristiques sur un terrain destiné à la pratique du golf²³.

Il apparaît très clair qu'en la matière, comme en matière d'emploi, les possibilités locales sont extrêmement diverses, suivant le degré d'appartenance à l'Union européenne. Toujours suivant J.-Y. Coppolani, « une idée à creuser serait de créer par la loi un droit de préemption sur le modèle de celui qui existe pour les co-indivisaires et les locataires au profit des voisins mitoyens (cela ressusciterait partiellement une institution prévue par les *Statuti civili di Corsica* qui a été appliquée jusqu'à la fin du XVIIIème siècle, l'*avvocazione*, qui donnait en cas de vente d'un bien immobilier, un droit de préemption aux parents et à

²⁰ On note que la loi nationale définit ce taux de 30% comme un seuil minimal.

²¹ Ces communes sont exclues lorsque :

- Au cours des deux dernières années, elles n'ont pas délivré plus de cinq autorisations de construction, par an et pour mille habitants, pour des habitations à usage résidentiel ;
- Les documents de planification urbanistique prévoient, au maximum, la construction de 100 habitations à usage résidentiel.

²² Ici, la loi régionale est allée au maximum de ce que permet normalement la loi nationale, laquelle prévoit un taux situé entre 5 et 15%.

²³ Cette loi avait aussi pour objet de protéger plusieurs zones littorales sur lesquels d'importants projets de constructions étaient programmés. Au total, plus de 1600 hectares, représentant près de 12 kilomètres de côtes, ont été classés en zones protégées. Cela suppose un coût important en matière de dédommagement des promoteurs.

défaut, aux voisins). On peut peut-être même envisager un droit de préemption au profit des résidents des très petites communes (100 ou 200 habitants). » Or, cette solution créant une très grande différence de situation au profit d'une catégorie de personnes (les voisins ou habitants du village), il y a fort à croire qu'elle ne pourrait être admise en droit communautaire. L'idée, retenue aux Baléares, d'une préemption obligatoire au profit du domaine public, semble beaucoup plus praticable, même si elle n'est pas à l'abri d'une éventuelle action en justice.

Bien évidemment, l'idée de surtaxer le tourisme de luxe pourrait être envisagée, mais elle poserait aussi un problème européen. Le sort réservé aux impôts créés à cet effet en Sardaigne est significatif. On rappelle qu'en 2007, la Région sarde instituait une taxe de séjour, pour les non résidents séjournant en Sardaigne entre le 15 juin et le 15 septembre (1). Un an auparavant, en mai 2006, le conseil régional avait adopté une loi créant :

- une taxe sur les résidences secondaires à usage touristique (2)
- une taxe sur les revenus tirés de la construction de résidences secondaires à usage touristique (3)
- une taxe sur les escales des avions et unités de plaisance des personnes et sociétés non domiciliées en Sardaigne (4)

La décision de la Cour constitutionnelle italienne est très révélatrice. La taxe de séjour a été jugée parfaitement conforme. La taxe sur les escales a été jugée conforme lorsque ce sont des particuliers qui sont concernés. Au niveau des sociétés, la Cour a choisi de renvoyer la question à la CJCE, considérant que la taxe ne touche que les sociétés qui ne sont pas domiciliées en Sardaigne, et que la liberté des échanges dans l'Union européenne pourrait donc être en jeu. Enfin, les taxes 2 et 3 ont été rejetées, parce qu'elles :

- a. ne seraient **pas conformes aux principes du système fiscal national**. Il faut remarquer que ces principes auraient dû être redéfinis par le législateur national depuis 2001, mais qu'ils ne le sont pas encore, et que la Cour a dû notamment se fonder sur un décret de 1986²⁴. C'est l'une des grandes inconséquences de l'État régional à l'italienne.
- b. **Créeraient une discrimination inacceptable** au détriment des personnes dont le domicile fiscal est situé hors de l'île où qui y résident depuis moins de deux ans (à l'exception des natifs de Sardaigne et de leurs conjoints) ; discrimination vis-à-vis d'autres citoyens italiens mais aussi des autres citoyens européens.

La nouvelle majorité régionale, élue en février 2009, a abrogé les dispositions relatives à la taxe sur les escales avant que la CJCE ne rende son verdict. Toutefois, l'avocat général a tout de même remis ses conclusions, en juillet 2009. Celles-ci démontrent toute la difficulté de concevoir d'importantes dérogations au bénéfice des îles. Elles excluent que l'insularité puisse « servir de prétexte pour ré(introduire) des entraves aux échanges ou des mesures

²⁴ Notamment, le décret de 1986 limitait les possibilités de taxation sur les plus-values.

protectionnistes qui iraient à l'encontre du principe du marché intérieur ». Alors que la libre prestation de services ne saurait être mise en question, une taxe sur des avions et bateaux appartenant à des non-domiciliés dans la région donnerait un avantage aux personnes et entreprises sardes. La protection de l'environnement ne saurait être utilement invoquée, sauf à croire qu'un bateau sarde pollue moins qu'un même bateau immatriculé à Gênes ou à Viareggio.

Conclusions

La problématique du pouvoir normatif régional est très peu propice aux simplifications. Celui-ci peut prendre des formes radicalement différentes, mais même les collectivités les plus autonomes sont sujettes à de réelles contraintes, nationales et supranationales. Dans le cas de la Corse, il est clair que les questions actuellement le plus débattues comportent une dimension européenne, et que suivant les orientations adoptées, l'UE pourrait être un obstacle plus grand encore que la République française.

Au demeurant, la possibilité d'adapter les lois et règlements nationaux, voire d'adopter des normes s'y substituant, est – potentiellement – toujours d'un grand intérêt. Il ne s'agit pas de faire des lois pour le plaisir d'en faire ou pour faire plaisir à un quelconque groupe de pression. Il s'agit avant tout de disposer d'outils plus puissants, théoriquement plus performants car mieux adaptés, afin de définir et mettre en œuvre un projet de développement. À l'heure où la libéralisation de l'économie suscite une concurrence territoriale accrue, tant au sein qu'en dehors du cadre national, l'intérêt de ces outils ne saurait être que renforcée. La qualité de leur utilisation est un problème capital, mais il s'agit bien d'un autre problème.

Le cas de la Sardaigne, durant la mandature de Renato Soru, tend à montrer qu'il s'agit d'un apprentissage difficile, mais qu'il n'est rien d'insurmontable. S'il est encore facile de trouver des lois régionales assimilables, au moins en partie, à des règlements d'aide²⁵, d'autres révèlent un contenu indéniablement législatif, dont la portée est considérable, qui établissent un partage précis des fonctions entre collectivités locales, et qui définissent parfois des sanctions²⁶. Par exemple, en matière de commerce, soit une compétence partagée avec l'État, c'est la loi régionale qui, notamment :

- définit les différents types d'entreprises commerciales
- détermine les conditions requises pour exercer une activité commerciale
- arrête les limites des horaires d'ouverture
- réglemente l'exercice du commerce sur des lieux publics
- fixe les sanctions administratives applicables.

²⁵ Loi régionale n° 18/2006 du 6 décembre 2006, réglementation des activités de spectacle en Sardaigne.

²⁶ Parmi les plus importantes : loi régionale n° 20/2005 du 5 décembre 2005, normes en matière de promotion de l'emploi, de la sécurité et de la qualité du travail. Réglementation des services et des politiques pour l'emploi ; loi régionale n° 5/2006 du 18 mai 2006, réglementation des activités commerciales ; loi régionale n° 9/2006, attribution de fonctions et tâches aux organismes locaux.

Il n'est guère besoin de savantes analyses pour deviner l'intérêt qu'aurait un tel pouvoir en Corse, spécialement à l'aune de la période estivale. De même, en matière d'emploi (encore une fois une compétence partagée), c'est la loi régionale qui organise la quasi-totalité des services publics (agence régionale, centres de services, observatoire du marché du travail, fonds régional pour l'emploi des handicapés, etc.). On mesure très facilement ici qu'il s'agit souvent de lourdes responsabilités, que – du moins en apparence – bien peu d'élus régionaux français et corses seraient désireux d'assumer.

Considérant les contraintes nationales et européennes, ainsi que le caractère essentiellement gestionnaire de la classe politique insulaire, la consécration d'un pouvoir législatif régional en Corse apparaît comme un défi. Face à ces données, la possibilité d'une stratégie de rupture semble nulle. Du reste, sauf à croire en une révolution de la culture politique et administrative en Corse, elle porterait en elle beaucoup de dangers. Une stratégie progressive apparaît plus praticable, mais ses chances de réussite paraissent aussi très faibles dans les circonstances actuelles. En définitive, la meilleure chance réside certainement dans l'intérêt de relever ce défi, car celui-ci peut difficilement être nié.