

## Réformer les institutions de la Corse : une matrice des positionnements politiques

André Fazi

1<sup>er</sup> février 2013

L'actuelle majorité de l'Assemblée de Corse a lancé une réflexion relative aux institutions de la Corse, portant notamment sur l'adoption de dispositions constitutionnelles spécifiques. La question de l'organisation territoriale ayant été reportée à un second temps de la réflexion, les principales questions abordées sont :

- 1/ le statut de la langue corse, particulièrement du point de vue du principe de co-officialité ;
- 2/ le pouvoir fiscal de la CTC, particulièrement du point de vue de la fiscalité des successions ;
- 3/ la protection du patrimoine foncier, particulièrement du point de vue d'un statut de résident créateur de droits spécifiques ;
- 4/ les pouvoirs normatifs territoriaux, particulièrement du point de vue de l'adaptation législative.

Par-delà leur grande diversité, ces questions sont souvent source de lourds clivages entre forces politiques. Il est évident que l'idée fondatrice même, celle de donner à la Corse un statut dans la Constitution française, est polémique. Il est possible d'y voir aussi bien une dimension intégratrice – une consécration de l'appartenance de la Corse à la République –, qu'une dimension différentialiste minimisant la force de cette même appartenance, à travers plusieurs atteintes à des principes généraux du droit public français.

Or, la définition d'un consensus acceptable par une large majorité des groupes politiques de l'Assemblée de Corse sera indispensable à la recevabilité de toute demande de révision constitutionnelle. Construire ce consensus est le difficile défi auquel s'attelle le président de la commission des compétences législatives et réglementaires ; défi rendu d'autant plus compliqué par la dimension médiatique aussi saillante que négative de la récente série de règlements de compte.

Rien ne dit qu'un tel consensus soit aujourd'hui possible. Les débats sont fortement polarisés, et les groupes politiques n'ont pas de dispositions illimitées à la concession. S'écarter sensiblement de ses principes, y compris au nom de l'intérêt général, c'est provoquer le mécontentement de son électorat. Pour les groupes politiques, le jeu de l'accommodement n'est ainsi ni un jeu de vainqueurs et de vaincus, ni un jeu où – conjecture béate – chacun est vainqueur. Chacun y gagne et y perd à des degrés divers.

Au demeurant, aucun acteur ne peut accepter de tout perdre. Cela s'entend d'autant mieux lorsque cet acteur est porteur de positions extrêmes, que ce soit dans le sens de la transformation ou dans celui du *statu quo*. Des acteurs de ce type ne s'engageront dans une telle mécanique qu'à la condition d'un certain niveau de réciprocité des concessions. C'est cette réciprocité qui seule pourra légitimer leur participation vis-à-vis de leurs soutiens.

Cela étant, il peut donc être utile, dans un premier temps, de préciser les hypothèses de réforme, qui sont souvent présentées de façon trop grossière. Pour exemple, un pouvoir d'adaptation législative territoriale peut être conçu de très diverses façons. Dans un second temps, et sur cette base, il pourra être aussi utile à la conduite des discussions de construire une matrice des positionnements politiques de l'ensemble des groupes sur les différentes hypothèses posées. L'objet est de faciliter la lecture et la compréhension globales de ce processus d'accommodement.

### **1. Les hypothèses de réforme : apprivoiser la complexité**

Bien souvent les textes politiques sont susceptibles d'interprétations fort éloignées. Cela se remarque d'autant plus facilement vis-à-vis de ceux qui ont fait l'objet d'une difficile maïeutique. Il est toujours plus aisé de s'accorder sur des valeurs générales que sur des positions précises. Tous les groupes politiques soutiennent avec force la langue corse, les services publics, la qualité de l'environnement, etc., mais ils n'en affirment pas moins des points de vue divers voire antagoniques. Le 28 juillet 2011, l'Assemblée de Corse s'est prononcée en faveur du principe de co-officialité par 36 voix sur 47, mais cela ne signifie pas que les partisans du texte avaient tous une acception identique de ce principe.

Dans l'actuel cadre de discussions relatif à une réforme institutionnelle pour la Corse, les imprécisions pourraient s'avérer être une tare d'un triple point de vue : 1/ celui de la difficile négociation entre les groupes politiques de l'Assemblée de Corse ; 2/ celui de l'éventuel dialogue qui, en cas d'adoption d'un vote suffisamment consensuel, sera amorcé avec le pouvoir central ; 3/ celui des citoyens, devant qui les élus sont responsables, et qui – en cas de réussite du dialogue État/territoire – seront probablement appelés à consacrer les solutions retenues.

Deux des principaux thèmes de réforme ne nécessitent pas d'être déclinés outre-mesure. Même si les modalités d'application pourraient être très diverses, c'est leur principe même qui est en question. Il s'agit du transfert de la fiscalité des successions à la CTC, et d'un statut de résident fondant des restrictions en matière d'accès à la propriété. En revanche, deux thèmes sont porteurs d'une grande complexité : 1/ le statut de la langue, et 2/ les pouvoirs normatifs territoriaux.

#### *1.A. Co-officialité et/ou bilinguisme ?*

Concernant la dimension linguistique, le 28 juillet 2011 l'Assemblée de Corse a adopté – par 36 voix sur 47 – une motion demandant « que soient mis en œuvre les moyens juridiques nécessaires pour définir un cadre statutaire à la langue corse fondé sur le principe de co-officialité ». Certes, lorsque l'on prétend fonder une société bilingue, la co-officialité est le dispositif statutaire le plus conséquent, et dans l'absolu le seul dispositif conséquent. Néanmoins, l'hypothèse consistant à placer les langues française et corse en situation de parfaite parité est difficile à envisager.

En premier lieu, cela relève de raisons politiques : la suprématie de la langue française est probablement le principe constitutionnel le mieux préservé depuis 1958, y compris dans les territoires les plus éloignés et les plus autonomes de la métropole. Déjà lors de la phase de préparation de la loi du 22 janvier 2002, la demande – très modérée – de rendre l'enseignement du corse obligatoire dans l'enseignement primaire<sup>1</sup> avait été radicalement écartée, alors même que le gouvernement envisagea officiellement de confier un pouvoir d'adaptation législative à la CTC.

---

<sup>1</sup> Présente dans les deux motions adoptées par l'Assemblée de Corse le 10 mars 2000, qui avaient réuni 48 conseillers sur 51.

En second lieu, cela relève de raisons pratiques. Dans sa pure acception, le bilinguisme implique que chaque citoyen puisse communiquer en corse avec (et au sein de) chaque institution ou établissement, public ou privé (à compter d'un certain seuil de personnel). Or, suivant le récent sondage commandé par la direction de la langue corse de la CTC, 64% des répondants (de 18 ans ou plus) ne se disent pas capables de lire correctement le corse ; concernant l'écriture, ce pourcentage passe à 86%. Corriger cette situation exigera un investissement considérable, aussi bien en temps qu'en argent. Ne serait-ce qu'à l'échelle de l'emploi public, qui représente près de 40000 salariés en Corse, les formations indispensables à la mise en œuvre concrète du bilinguisme concernent plusieurs dizaines de milliers de personnes. À l'échelle du secteur privé, la question de la prise en charge financière sera cruciale, et il est probable que seules les quelques rares grandes entreprises pourront se voir imposer de réelles contraintes<sup>2</sup>.

Ces difficultés étant – grossièrement – définies, il semble utile de vouloir définir des hypothèses moins ambitieuses, mais qui n'en révolutionneraient pas moins l'actuel rapport entre langue nationale et langue régionale. Jusqu'à présent, le législateur n'a pu trop restreindre l'usage d'autres langues<sup>3</sup> et a permis l'enseignement facultatif des langues régionales, alors que le constituant a reconnu en 2008 la valeur « patrimoniale » de ces mêmes langues. Au demeurant, le français demeure hégémonique dans les usages linguistiques, spécialement en ce qui concerne l'espace public, et il est aujourd'hui inconcevable de lui voir perdre ce statut.

Une phase nouvelle pourrait donc porter sur les formes de la primauté institutionnelle du français, qui peut avoir des conséquences juridiques confondantes. S'il n'est guère étonnant que l'enseignement public en immersion linguistique ait été refusé par le Conseil d'État<sup>4</sup>, que penser de l'impossibilité d'éditer et remettre des livrets de famille bilingues, postulée par le tribunal de grande instance de Brest<sup>5</sup> ? Par conséquent, il paraît très facile de développer substantiellement le statut d'une langue régionale tel le corse, sans que soit remise en cause la primauté du français.

Au préalable, il convient d'apprécier les possibilités qu'ouvriraient la signature et la ratification de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires (CELRM), promises par le président François Hollande. Certes, une première signature ayant déjà été censurée par le Conseil constitutionnel (n° 99-412 DC du 15 juin 1999), cela nécessiterait une révision de la Constitution. Toutefois, aussi symbolique soit-il, un tel acte pourrait ne changer absolument rien à l'actuelle situation de la langue corse.

Afin de favoriser sa signature, les promoteurs de ladite Charte ont offert aux États la facilité de choisir au moins 35 engagements sur 98 possibles. À l'occasion de sa signature du document, le 7 mai 1999, le gouvernement français a choisi 39 engagements, et fourni une déclaration interprétative lourde de conséquences. Le choix des engagements et cette déclaration révèlent des positions radicalement contraires à celles du conseil exécutif de Corse et de la majorité de l'Assemblée de Corse. Pour ne prendre que trois exemples :

---

<sup>2</sup> Relevons qu'au Québec, seules les entreprises privées de plus de 100 salariés sont soumises aux obligations de la Charte de la langue française.

<sup>3</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 94-345 DC du 29 juillet 1994, considérant n° 6. « Considérant qu'au nombre de ces règles, figure celle posée par l'article 2 de la Constitution qui dispose : "La langue de la République est le français" ; qu'il incombe ainsi au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre ces dispositions d'ordre constitutionnel et la liberté de communication et d'expression proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; que cette liberté implique le droit pour chacun de choisir les termes jugés par lui les mieux appropriés à l'expression de sa pensée ; que la langue française évolue, comme toute langue vivante, en intégrant dans le vocabulaire usuel des termes de diverses sources, qu'il s'agisse d'expressions issues de langues régionales, de vocables dits populaires, ou de mots étrangers. »

<sup>4</sup> Arrêts du 29 novembre 2002, *Conseil national des groupes académiques de l'enseignement public, UNSA et autres*, et *Syndicat national des enseignants du second degré (SNES) et autres*.

<sup>5</sup> Ouest-France, 26 août 2012, [http://www.ouest-france.fr/actu/actuDet\\_-Langue-bretonne.-Le-livret-de-famille-bilingue-remis-en-cause\\_39382-2106900\\_actu.Htm](http://www.ouest-france.fr/actu/actuDet_-Langue-bretonne.-Le-livret-de-famille-bilingue-remis-en-cause_39382-2106900_actu.Htm)

- À l'échelle éducative, l'enseignement d'une langue régionale « n'a pas pour objet de soustraire les élèves scolarisés dans les établissements du territoire aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers des établissements qui assurent le service public de l'enseignement ou sont associés à celui-ci » (Déclaration, §3). Cela étant, l'enseignement public par immersion demeurerait exclu. La France s'engagea uniquement à ce qu'une « partie substantielle » de l'enseignement soit proposé « aux élèves dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant » (art. 8, 1 a (iii), 1 b (iv), 1 c (iv), 1 d (iv)), ce qui renvoie à l'actuelle offre d'enseignement bilingue.
- À l'échelle des services publics, « l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics » (Déclaration, §2). On précisera ici que le Conseil d'État a déclaré illégales deux lois du pays polynésiennes du fait que les débats de l'Assemblée territoriale se fussent tenus dans la seule langue tahitienne<sup>6</sup>.
- À l'échelle des débats publics, la France n'a pas signé l'engagement suivant lequel « les Parties s'engagent à permettre et/ou à encourager [...] l'emploi par les collectivités régionales des langues régionales ou minoritaires dans les débats de leurs assemblées, sans exclure, cependant, l'emploi de la (des) langue(s) officielle(s) de l'État » (art. 10, 2e).

Ainsi, bien en-deçà des hypothèses de co-officialité, cette signature de la Charte rejette le principe du bilinguisme dans les collectivités locales et les administrations publiques, et n'admet qu'un caractère facultatif dans l'enseignement. Il y a là une crispation ressortissant bien plus à la symbolique qu'à la rationalité. On peut admettre qu'imposer l'usage de la langue corse fonderait une discrimination entre ceux qui maîtrisent cette langue et ceux qui ne la maîtrisent pas. Il est plus ardu de croire que s'adresser en corse à un guichet de poste menace la langue française, l'égalité des citoyens et l'unité de la République.

Le premier défi consisterait donc à faire accepter une représentation toute différente du bilinguisme au niveau étatique. La primauté de la langue française, l'égalité des citoyens et l'unité de la République n'auraient rien à y perdre. En revanche, sauf à vouloir convoquer Rivarol, la liberté d'expression et de communication, la culture et le patrimoine, y seraient gagnants. L'égalité elle-même y serait probablement gagnante, car le choix du mode d'enseignement – bilingue ou pas – à l'école primaire pourrait renvoyer non pas à une partition ethnique, mais à une ségrégation sociale<sup>7</sup>. Il semble que les bons résultats obtenus par les classes bilingues lors des évaluations nationales peuvent procéder aussi bien de la gymnastique intellectuelle imposée par le bilinguisme que du statut social des élèves.

Cette nouvelle représentation pourrait être concrétisée notamment à travers trois mesures, qui sont toutes prévues par la CELRM. Cela signifie qu'une révision constitutionnelle spécifiquement consacrée à la Corse n'est pas indispensable pour les voir approuvées et appliquées. Il suffirait d'un amendement à la Constitution spécifiant que la France peut signer ladite Charte, et des dispositions législatives conséquentes. Ces mesures seraient :

- 1. L'enseignement obligatoire de la langue et culture corses aux niveaux primaire et secondaire (3h/semaine), tout en continuant la politique de développement de l'enseignement bilingue.

<sup>6</sup> Arrêts du 22 février 2007, *Édouard A. et autres ; Société civile immobilière Caroline*

<sup>7</sup> Quenot S., *Structuration de l'école bilingue en Corse. Processus et stratégies scolaires d'intégration et de différenciation dans l'enseignement primaire*, thèse de langues et cultures régionales, Université de Corse, 2010.

- 2. La possibilité d'un enseignement public en immersion linguistique, de nature facultative, au moins au niveau primaire. Les résultats obtenus par les élèves issus des écoles bretonnes Diwan démentent formellement l'idée suivant laquelle ils méconnaîtraient le français<sup>8</sup>.
- 3. La possibilité pour les organisations publiques et privées volontaires d'adopter et mettre en pratique une co-officialité, au moins en ce qui concerne les délibérations publiques, les rapports avec les usagers, et les actes écrits. On parle ici de co-officialité et non de bilinguisme car il s'agirait non pas de la simple signature d'une charte, mais d'obligations juridiques. Les organisations publiques signataires seraient par exemple tenues de répondre à leurs usagers dans la langue de leur choix.

### *1.B. Les pouvoirs normatifs territoriaux : de la pratique à la théorie*

En 2010, le rapport de l'inspecteur général des services José Colombani a démontré que les spécificités offertes à la CTC en matière normative étaient d'une profonde inanité. Je parle à dessein de spécificités et non de pouvoirs ou de compétences, car la possibilité de demander une adaptation ou l'obligation de consultation de la CTC (d'ailleurs souvent oubliée) ne méritent en rien le qualificatif de « pouvoir » ou de « compétence ». Ces derniers termes renvoient à la capacité de décider d'une action et/ou de mettre en œuvre une décision. Contrairement à ce qui est trop souvent – et assez incroyablement – affirmé, la CTC ne dispose pas d'un pouvoir d'adaptation législative et réglementaire ; elle est seulement autorisée par le législateur à faire des propositions d'adaptation<sup>9</sup>.

Quant au comportement du pouvoir central vis-à-vis de ces propositions, l'absence de réponse à la demande d'un transfert de la fiscalité successorale ne fut que l'énième épisode d'une longue série. Il suffit de renvoyer au rapport précité<sup>10</sup>.

Le pouvoir d'expérimentation normative, dont disposent toutes les collectivités territoriales de France, ne pose qu'en partie un autre problème. Au vu de l'utilisation qui en a été faite, il est assez facile de dire que ce pouvoir n'existe pas, car il n'a pas de réalité. Y compris en ce qui concerne l'article 72-4 de la Constitution, la réalité est celle d'une possibilité de répondre à des propositions d'expérimentation définies par la loi nationale. Bien naïfs (ou bien craintifs) furent ceux qui crurent à un effritement du principe d'unité de la loi, à des collectivités rivalisant d'ingéniosité pour proposer à l'État des dispositifs innovants. Les parlementaires n'avaient même pas institué de dispositif permettant aux collectivités de proposer elles-mêmes des expérimentations, afin de montrer qu'il ne s'agissait pas d'un partage de l'initiative législative.

Le site de la Direction générale des collectivités locales (consulté le 31 janvier 2013), présente ainsi un bilan aussi clair que prévisible : « qu'elle soit de nature législative ou réglementaire, l'expérimentation doit dans tous les cas être précédée soit d'une loi soit d'un décret en Conseil d'État autorisant des collectivités territoriales à se porter candidates pour déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences. **A ce jour, aucune demande formalisée sollicitant une telle habilitation n'a été recensée** [je souligne]. » Néanmoins,

<sup>8</sup> Suivant les résultats du baccalauréat en 2010, l'unique lycée Diwan, celui de Carhaix, a été classé 2<sup>ème</sup> lycée de France (sur 1930) par le palmarès du *Figaro*.

<sup>9</sup> De surcroît, on imagine mal la sanction dont pourrait pâtir un conseil régional continental s'il adoptait une délibération proposant une modification de la législation dans ses domaines de compétence. Tout au plus serait-il ignoré, comme le fut souvent l'Assemblée de Corse.

<sup>10</sup> « Sur les quarante délibérations prises en vingt huit ans par l'Assemblée de Corse, deux seulement ont été rapidement et pleinement suivies d'effet en 1995 et 1996. Six propositions ont reçu une réponse négative formelle, tandis que dix huit (dont deux très récentes) n'ont eu aucune suite. Les quatorze autres propositions, qui, dans un premier temps avaient été rejetées ou n'avaient pas eu de suite, ont été plus ou moins tardivement prises en compte en tout ou partie, notamment, pour sept d'entre elles, dans le cadre de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse. »

plus qu'un bilan accablant pour les collectivités, il faut y voir la conséquence d'un dispositif extrêmement restrictif, et de la crainte – plutôt logique – de nouvelles contraintes techniques et financières qui seraient mal compensées.

Par conséquent, en matière d'adaptation des normes nationales, tant les dispositifs nationaux que les dispositifs spécifiques se révèlent des échecs cuisants. Imaginer de nouvelles solutions, plus efficaces, doit cependant faire suite à un questionnement préalable : est-il utile et/ou nécessaire d'adopter des normes spécifiques à la situation de la Corse ? Autant la réponse positive tend-t-elle à jaillir, autant est-il indispensable de l'étayer, tant vis-à-vis du pouvoir central que des citoyens. L'adaptation doit impérativement apparaître comme un levier performant d'amélioration des politiques publiques, au service du bien public. Si tel est le cas, sa légitimité ne rencontrera plus qu'une contestation idéologique.

Cette exigence est d'autant plus lourde que nul ne doit minimiser les difficultés politiques et juridiques relatives à la définition et à l'application d'une norme particulière. Quels que soient les pouvoirs confiés aux élus corses, il serait plus prudent de prévoir un système d'identité législative suivant lequel les lois et règlements nationaux sont automatiquement appliqués en Corse, ce qui éviterait tout risque de vide juridique et faciliterait l'apprentissage de ces nouvelles compétences. Il ne serait débattu d'une norme territoriale spécifique qu'à compter du moment où les élus corses le jugeraient pertinent. C'est cette solution qui a été retenue pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin, qui sont pourtant des collectivités d'outre-mer (COM) dotées de l'autonomie, relevant de l'article 74 de la Constitution.

Une fois acquise cette légitimité du principe d'adaptation, il faut concevoir à quel point ses possibilités d'application sont variées. Pour s'en convaincre, il suffit de considérer les hypothèses posées par le relevé de conclusions dudit processus de Matignon et l'actuel droit français de l'outre-mer. Les implications varient considérablement suivant les dispositifs, et les deux principales questions à poser ici semblent être :

- S'agit-il d'adopter des normes se substituant à la norme étatique ou adaptant la norme étatique ?
- Quel sera le type de contrôle des normes adoptées localement, uniquement juridictionnel, ou politique et juridictionnel ?

Sur cette base, il est possible d'établir une typologie des diverses solutions. Les cas des pouvoirs législatif et réglementaire sont séparés, sans pour autant omettre qu'il existe nécessairement un niveau de parallélisme important. On ne pourrait imaginer que l'Assemblée de Corse adopte des normes de type législatif, et que l'exécution de ces normes – ou pouvoir réglementaire – soit confiée au gouvernement national.

Concernant la dimension législative, la première solution, et la plus ambitieuse, serait un pouvoir législatif primaire, ce qui semble renvoyer au pouvoir législatif « de plein droit » revendiqué par ladite « motion des 22 » du 10 mars 2000. Cela signifie que l'Assemblée de Corse peut adopter – en certains domaines – des normes matériellement législatives (le terme de loi étant réservé aux actes adoptés par le Parlement) là où la loi nationale serait muette, mais aussi des normes qui se substitueraient à la loi nationale. Tel est le cas des lois du pays polynésiennes<sup>11</sup>, comme des délibérations dans le domaine de la loi que peuvent adopter les COM dotées de l'autonomie. Saint-Barthélemy et Saint-Martin peuvent, depuis 2007, adopter des normes de ce type dans de nombreuses matières telles que la fiscalité, le logement ou l'énergie.

---

<sup>11</sup> La nature formellement législative des lois du pays néo-calédoniennes ne fait elle guère de doute.

Un tel pouvoir semble s'accommoder fort mal d'un contrôle politique du pouvoir central. Dans les COM, il est contrôlé par le Conseil d'État qui statue « au regard de la Constitution, des lois organiques, des engagements internationaux de la France et des principes généraux du droit ».

La deuxième serait un pouvoir d'adaptation des lois nationales dont le contrôle serait uniquement juridictionnel. Un tel cas est présent dans la plupart des États organisés de façon fédérale ou régionale, mais il existe aussi en France. En 2007, la loi organique relative à l'outre-mer a donné à Saint-Martin une habilitation permanente à adapter les lois et règlements en matière d'environnement<sup>12</sup>. Les recours contre ces adaptations sont portés devant le Conseil d'État, dont les modalités de contrôle ne sont pas précisées.

Les troisième, quatrième et cinquième solutions renvoient à un pouvoir d'adaptation législative dont le contrôle serait aussi bien juridictionnel – exercé par le Conseil d'État étant donné la nature des normes concernées – que politique, avec des dispositifs d'encadrement ressortissant au Parlement.

La troisième solution serait un pouvoir d'adapter des lois nationales, voire d'adopter des normes matériellement législatives, dans un cadre fixé *ex ante* par le législateur. S'agissant d'une hypothétique nouvelle phase du processus de Matignon, fondée sur une révision de la Constitution, une version limitative avait été proposée dans le relevé de conclusions du 20 juillet 2000. Une version plus ambitieuse a été adoptée pour les départements et régions d'outre-mer (DROM) relevant de l'article 73 de la Constitution<sup>13</sup>. Ces derniers peuvent être habilités par le Parlement, soit à adapter une loi nationale, soit à « fixer les règles » (ce qui signifie ici se substituer au législateur<sup>14</sup>), dans une matière relevant de leur compétence. Ce dispositif doit faire l'objet de quelques développements.

D'une part, en pratique, il doit être qualifié de timide. 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 étant, l'Assemblée nationale ne laisse qu'un niveau de latitude minimal à la collectivité demandeuse, et ledit pouvoir d'adaptation est substantiellement réduit à un pouvoir de proposer des adaptations.

D'autre part, ce dispositif est jusqu'à présent parfaitement inefficace, et on peut le croire trop lourd à mettre en œuvre au regard des possibilités qu'il offre. Huit collectivités sont concernées depuis 2007, et neuf (avec Mayotte) depuis 2009, mais le bilan est pauvre. Le conseil régional de Guadeloupe a été par deux fois habilité à « fixer les règles » en matière d'énergie. Il a été suivi en cela par son homologue de Martinique en 2011. Le conseil régional de Guadeloupe a aussi été habilité à créer un établissement public consacré à la formation professionnelle. Le conseil régional de la Guyane a demandé à adapter le code des impôts et le code minier en juin 2011 (dans les deux cas au sujet des mines), mais aucune réponse n'est intervenue<sup>15</sup>.

La quatrième solution serait un pouvoir d'adapter des lois nationales sous réserve de validation *ex post* du législateur. Elle existe en droit français, s'agissant de dispositions très spécifiques pouvant

---

<sup>12</sup> Initialement, cela concernait aussi les domaines de l'urbanisme, de la construction, de l'habitation, du logement et de l'énergie. Toutefois, s'agissant de ces matières, la loi organique prévoyait qu'à partir de 2012 la collectivité adopterait les règles, c'est-à-dire que ses actes s'appliqueraient en lieu et place des lois nationales.

<sup>13</sup> Excepté pour la Réunion, qui a préféré se contenter de la version la plus limitative.

<sup>14</sup> Contrairement à l'acception retenue dans l'article L. 4424-2-II-2 du Code général des collectivités territoriales à l'égard de la CTC.

<sup>15</sup> Les différentes délibérations adoptées par les DROM sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichSarde.do?reprise=true&fastReqlid=29257702&idSarde=SARDOBJT000020482631&page=2>

être adoptées par les élus polynésiens, qui doivent faire l'objet *a posteriori* d'une « loi d'homologation »<sup>16</sup>. Cette solution réduirait encore les risques d'une fracture juridique entre la Corse et le continent, mais se montrerait probablement plus inefficace que la solution précédente. Il serait difficilement concevable de voir les élus de Corse débattre plusieurs mois d'une adaptation législative, pour que celle-ci puisse *in fine* rejetée par le législateur.

La cinquième solution serait plus restrictive encore, mais plus cohérente, et combinerait contrôle politique *ex ante* et *ex post*. De la sorte, les élus territoriaux élaboreraient leurs textes d'adaptation dans un cadre totalement sécurisé.

Concernant la dimension réglementaire, de la même façon, la solution la plus ambitieuse consisterait à ce qu'en certains domaines, la CTC assume entièrement – dans la limite des conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti – l'exécution des normes législatives s'appliquant en Corse. La norme réglementaire territoriale se substituerait donc automatiquement à la norme réglementaire nationale. Cela étant, il s'agirait d'un pouvoir réglementaire primaire, dont le contrôle de légalité serait effectué par les tribunaux administratifs.

La seconde solution consisterait à pouvoir, dans les matières où la CTC est compétente, adapter ou préciser les règlements nationaux sans contrôle politique. C'est le système qui avait été imaginé par le projet de loi relatif à la Corse du 22 février 2001<sup>17</sup>, mais qui fut abandonné dès la première lecture suite à un amendement du rapporteur de la Commission des lois, appuyé sur l'avis négatif du Conseil d'État<sup>18</sup>. La CTC peut donc seulement adopter quelques dispositions de nature réglementaire dans le cadre du PADDUC, et particulièrement « préciser les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales, des articles L. 145-1 à L. 146-9 du [code de l'urbanisme] relatifs aux dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral ».

Les troisième, quatrième et cinquième solutions concernent les divers types de contrôle politique qui pourraient porter sur le pouvoir d'adaptation réglementaire des élus de Corse. Ces contrôles devraient logiquement être du ressort du gouvernement, mais les solutions – cela mis à part – sont substantiellement identiques à celles qui ont été précédemment décrites au regard du pouvoir d'adaptation législative. Il n'est donc pas utile de les aborder spécifiquement.

---

<sup>16</sup> Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, art. 21. « La Polynésie française peut assortir les infractions aux actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays" de peines d'emprisonnement n'excédant pas la peine maximum prévue par les lois nationales pour les infractions de même nature, sous réserve d'une homologation préalable de sa délibération par la loi. »

<sup>17</sup> « Dans les matières dans lesquelles elle exerce des compétences, en vertu de la partie législative du présent code, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'application de lois organisant l'exercice d'une liberté publique, la collectivité territoriale de Corse peut, dans un but d'intérêt général, apporter aux décrets, pris pour l'application des dispositions législatives régissant ces matières, les adaptations que justifie sa situation spécifique, appréciée au regard de l'objet de la réglementation considérée. »

<sup>18</sup> « [...] les dispositions de l'article 21 de la Constitution en vertu desquelles le Premier ministre assure l'exécution des lois et, sous réserve des dispositions de l'article 13, exerce le pouvoir réglementaire, ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une collectivité territoriale dont, en vertu de l'article 72, la loi prévoit les conditions de la libre administration, le soin de définir les conditions d'application d'une loi, mais il ne peut le faire qu'à condition que cette habilitation porte sur des mesures dont elle définit précisément le champ d'application et les conditions de mise en œuvre et ne porte pas atteinte à la compétence qui appartient au Premier ministre d'édicter des règles nationales applicables à l'ensemble du territoire. »

## 2. Les positionnements politiques : apprivoiser la polarisation

Cette seconde partie vise à la construction d'un outil mettant en évidence les positionnements des différents groupes politiques vis-à-vis des hypothèses de réformes. Celui-ci montre à quel point – en dehors de la question de la fiscalité des successions – les positions sont polarisées, ce qui rend d'autant plus délicate la construction d'un consensus. Toutefois, son but premier est de proposer une représentation simplifiée des divers clivages, d'identifier des possibilités d'accommodements, et d'alimenter la définition de scénarii.

La construction est très simple. Après avoir précisé les différentes hypothèses de réforme – étape indispensable à l'échelle du statut de la langue et des pouvoirs normatifs territoriaux –, il s'agit d'établir le positionnement probable des différents groupes politiques vis-à-vis de chacune. Or, cette tâche peut être parfois extrêmement compliquée. D'un côté, les groupes politiques sont couramment sujets à de sévères divisions internes. D'un autre côté, et les deux dimensions sont bien sûr corrélées, les prises de position antérieures souffrent souvent d'un grand manque de précision, voire confinent à la caricature. Bien souvent les personnalités politiques préfèrent affirmer « ne pas être hostile à une réflexion » sur telle ou telle des questions aujourd'hui en débat<sup>19</sup>.

Cela étant, une bonne part d'approximation est inhérente à ce type d'exercice. Ainsi, l'objectif second est évidemment de conduire les groupes politiques à préciser progressivement leurs positionnements, afin d'imaginer les concessions réciproques qui pourraient permettre l'adoption d'un texte par une forte majorité.

En pratique, il semble pertinent de considérer quatre types de positionnements : très favorable (++) , plutôt favorable (+), plutôt défavorable (-), très défavorable (- -). Un niveau supérieur de précision ne semble ni possible, ni souhaitable. L'essentiel consiste à différencier les cas où un groupe *pourra* s'engager fortement en faveur ou en défaveur d'un principe, des cas où cet engagement sera peu affirmé et où – par conséquent – la négociation politique sera *a priori* facilitée.

Le tableau présenté ci-dessous ne présente qu'une représentation personnelle des positionnements politiques des différents groupes de l'Assemblée de Corse, qui procède aussi bien du débat public actuel que des choix et attitudes passés de ces groupes. Le niveau d'approximation est parfois important, à tel point qu'on ne peut y voir des résultats scientifiques.

---

<sup>19</sup> Que l'on ne voie pas ici une dénonciation. Les hommes politiques veulent tout autant conforter leurs partisans qu'élargir leur sphère d'influence. Conséquemment, l'imprécision est selon moi consubstantielle au discours politique.

	Corsica Libera	Femu a Corsica	Alternance (Giacobbi)	CSD	Front de Gauche	Gauche républicaine	UMP
Fiscalité des successions	++	++	++	++	+	++	++
Co-officialité	++	++	+	-	-	--	--
Co-officialité dans les institutions volontaires	+	+	++	++	++	-	-
Co-officialité dans l'enseignement	+	+	++	++	+	+	+
Enseignement en immersion facultatif	+	+	++	++	+	+	+
Statut de résident	++	++	+	+	--	--	--
Pouvoir législatif primaire	++	++	-	-	--	--	--
Pouvoir d'adaptation législative sans contrôle politique	++	++	+	-	-	--	--
Pouvoir d'adaptation législative avec contrôle politique ex ante	-	-	++	++	+	-	+
Pouvoir d'adaptation législative avec contrôle politique ex post	--	--	++	++	+	-	+
Pouvoir d'adaptation législative avec contrôle politique ex ante et ex post	--	--	+	+	++	-	+
Pouvoir réglementaire primaire	++	++	+	+	-	--	-
Pouvoir d'adaptation réglementaire sans contrôle politique	++	++	++	++	+	-	+
Pouvoir d'adaptation réglementaire avec contrôle politique ex ante	+	+	++	++	++	+	++
Pouvoir d'adaptation réglementaire avec contrôle politique ex post	-	-	++	++	++	+	++
Pouvoir d'adaptation réglementaire avec contrôle politique ex ante et ex post	--	--	-	-	++	+	++

Une conclusion est claire : le clivage le plus net concerne le statut de résident, mesure vis-à-vis de laquelle il est difficile d'imaginer des variantes aux implications juridiques et politiques moins lourdes. Sans que l'on puisse être aussi affirmatif, pour peu que l'on retienne la pleine acception du concept, il semble également difficile de parvenir à un consensus sur la co-officialité des langues française et corse.

À ce stade, deux principaux scénarii peuvent être imaginés, et il ne fait nul doute que le rôle de synthèse des groupes les plus modérés (l'Alternance et Corse social-démocrate) sera décisif. Suivant le premier scénario, seules les propositions *a priori* les plus consensuelles doivent être comprises dans le texte finalement adopté, qui sera soumis au pouvoir central. Suivant le second, les groupes situés aux extrêmes doivent tous accepter des concessions significatives à leurs principes. Le premier n'est pas forcément le plus facile à concrétiser, tant les groupes les plus enclins à des réformes radicales seront tentés de s'en écarter. Le second suppose un courage politique supérieur de la part des acteurs impliqués, mais il offrirait théoriquement de meilleures garanties en termes de légitimité et de stabilité, tant il est vrai que les accords *a minima* sont immanquablement générateurs de frustrations.

En pratique, il semble que les groupes nationalistes, principaux défenseurs du statut de résident, ne pourraient renoncer à cette demande que si les groupes les plus conservateurs s'engageaient à soutenir des demandes ambitieuses en matière de pouvoirs normatifs, à savoir des pouvoirs exercés sans contrôle politique. Cela serait inenvisageable si les seconds n'avaient que des avantages à bloquer le principe même de la réforme. Or, tel n'est pas le cas.

D'un côté, les groupes nationalistes prendraient un risque politique en s'arc-boutant sur leurs fondamentaux et en ôtant toute chance au consensus, donc à la demande de révision constitutionnelle. D'un autre côté, les groupes conservateurs prendraient aussi un risque à apparaître comme les ennemis de demandes aujourd'hui largement partagées au sein de la population, à l'échelle de la langue corse et du pouvoir normatif territorial. En somme, la force des clivages traversant ces discussions institutionnelles ne peut être minimisée, mais la possibilité d'un accord est loin d'être à exclure.

## Une matrice à remplir...

	Corsica Libera	Femu a Corsica	Alternance (Giacobbi)	CSD	Front de Gauche	Gauche républicaine	UMP
Fiscalité des successions							
Co-officialité							
Co-officialité dans les institutions volontaires							
Co-officialité dans l'enseignement							
Enseignement en immersion facultatif							
Statut de résident							
Pouvoir législatif primaire							
Pouvoir d'adaptation législative sans contrôle politique							
Pouvoir d'adaptation législative avec contrôle politique ex ante							
Pouvoir d'adaptation législative avec contrôle politique ex post							
Pouvoir d'adaptation législative avec contrôle politique ex ante et ex post							
Pouvoir réglementaire primaire							
Pouvoir d'adaptation réglementaire sans contrôle politique							
Pouvoir d'adaptation réglementaire avec contrôle politique ex ante							
Pouvoir d'adaptation réglementaire avec contrôle politique ex post							
Pouvoir d'adaptation réglementaire avec contrôle politique ex ante et ex post							