

La Corse sous la Vème République. Soixante ans d'évolution statutaire

Par Wanda Mastor

Professeur de droit public

Université Toulouse Capitole

IRDEIC-Centre d'Excellence Jean Monnet

Ils étaient instituteurs et poètes. En 1914, à Marignana, Saveriu Paoli et Ghjacumusantu Versini publient une revue dont le numéro restera unique, *A Cispri*¹. Les fondateurs y proclament que « la Corse n'est pas un département français : c'est une Nation vaincue qui va renaître! ». Le choix de cette ouverture n'épouse pas une ambition provocatrice. Mais les derniers débats relatifs à l'insertion de la Corse dans la Constitution ont été traités de manière parfois ambiguë par certains médias désarçonnés. Comprendre les revendications rend nécessaire une approche globale, non de la « question » corse, mais de son histoire qui a toujours servi d'étendard justificateur aux mouvements puis partis dits nationalistes. Mouvements dont l'action est inséparable de l'évolution statutaire dont il est question dans cette étude.

Les revendications qui ont été au cœur des dernières négociations entre les élus Corses et le pouvoir central ne sont pas nées sous cette République dont nous commémorons les soixante années. L'histoire de l'évolution statutaire de la Corse est indissociable de celle, singulière, des mouvements nationalistes, qui ont fait de ladite évolution l'un des arguments phares de leurs revendications. Au sein de cette histoire, les dates, les écrits, les figures, les événements violents ou démocratiques se succèdent sans jamais se départir de l'histoire englobante de cette île, principal pilier de la rhétorique partisane. Car singulière, l'histoire de la Corse l'est, assurément, et ne cesse de fasciner quiconque entend s'y intéresser. Faire son récit dépasse le cadre de la présente étude et les compétences de son auteur². Mais le sujet de droit constitutionnel ici traité ne peut s'appréhender abstraction faite de ces considérations historiques et politiques.

¹ *A Cispri, Antologia annuale*, marzu 1914, réédité par Alain Piazzola, 2009, 158 pages.

² Sur l'histoire de la Corse, voir, de manière non exhaustive (et sans ici citer les nombreux ouvrages sur Pasquale Paoli), Jean-Louis Andreani, *Comprendre la Corse*, Collection Folio Actuel, Gallimard, 2010, 368 p. ; Christian Mondoloni, *Corse, renaissance d'une nation*, Albiana, 2013, 440 p. ; Pierre Lepidi, *Héros de la révolution de Corse (1729-1769)*, Albiana, 2008, 137 p. ; Emmanuel Bernabéu-Casanova, *Le Nationalisme corse : genèse, succès et échec*, L'Harmattan, 2003, 268 p. ; Roger Caratini, *La Corse, un peuple, une histoire*, Archipel, 2009, 389 p. ; Jean-Marie Arrighi et Olivier Jehasse, *Histoire de la Corse et des Corses*, Librairie académique Perrin, 2008, 549 p. ; Dorothy Carrington, *La Corse*, Arthaud, 2008, 354 p. ; Antoine-Laurent Serpentine (sous la direction de), *Dictionnaire historique de la Corse*, éditions Albiana, 2006, 1032 p. ; Jean-Paul Brighelli, *La Corse. Ile de beauté, terre de liberté*, Gallimard, collection Découvertes, 2004, 128 p. ; Pierre Antonetti, *Histoire de la Corse*, Robert Laffont, 1999, 500 p., Thierry Dominici, « Le nationalisme dans la Corse contemporaine », *Pôle sud*, 2004, n°20, pp. 97-112.

Il est un fait que les grandes dates juridiques des multiples statuts de la Corse sont inextricablement liées à celles des revendications locales, lesquelles n'omettent jamais de s'appuyer sur l'argument historique. Depuis l'invasion des Shardanes entre 1500 et 1300 avant notre ère, en passant par celles, toujours sanglantes, des romains - qui en font la deuxième province romaine en 231 avant J.-C. -, des Vandales au Vème siècle, des autorités byzantines, pontificales, lombardes, des Sarrasins, chassés ensuite par Pise et Gênes en 1014, la Corse a subi de nombreuses agressions territoriales. La France ne finira par obtenir la cession de l'île par une Gênes économiquement affaiblie que le 15 mai 1768, par le traité de Versailles signé entre le Comte de Choiseul et Agostino Paolo Domenico Sorba. Mais les révoltes avaient commencé plus de trente ans auparavant. La figure de Pasquale Paoli éclipse toutes les autres³ ; pourtant, celles des résistants à l'opresseur Génois étaient aussi celles de son père, Giacintu Paoli, de Luigi Giafferi ou Andrea Ceccaldi pour ne citer qu'eux. Tout comme le règlement de la Consulta d'Orezza du 30 janvier 1735 (matériellement, une Constitution) a précédé la Constitution paoliste, plus connue, de 1755, et la victoire de Borgu du 5 octobre 1768 la défaite de Ponte Novu du 9 mai 1769.

A l'aube de la Vème République, les revendications identitaires étaient surtout le fait des intellectuels, à l'image des poètes fondant la revue *A Cispura* dont l'évocation ouvre cette étude. De même le « bulletin régionaliste de l'île de Corse », *A Muvra*, est-il emblématique de cette volonté de reconquête de l'identité dans l'entre-deux-guerres, et d'un militantisme intellectuel⁴. Peut-être plus que toute autre, la question de la langue vernaculaire est éminemment politique et c'est elle qui, avec le recours à l'histoire colonisatrice, posera les bases des argumentations partisans⁵. Lesquelles connaîtront un âge d'or mais aussi de sang dans les années soixante-dix, avant de s'épanouir dans les urnes dès le début des années 2000. Depuis les élections

³ Le nombre des ouvrages relatifs à Pasquale Paoli, en France et à l'étranger, sont innombrables. Nous renvoyons néanmoins notamment à Antoine-Marie Graziani, *Pascal Paoli, père de la patrie corse*, Tallandier, 2017, 416 p., Michel Vergé-Franceschi, *Pasquale Paoli, un Corse des Lumières*, Fayard, 2005, 637 p., Jean-Dominique Poli et Jean-Guy Talamoni (sous la direction de), *Pascal Paoli, la révolution corse et Napoléon Bonaparte*, éditions Alain Piazzola, 2017, 514 p. Et, pour une version romancée, André Mastor, *Rebelles*, Albiana, 2006, 198 p.

⁴ Alain VENTURINI, « L'autonomisme corse dans l'entre-deux-guerres : *A Muvra* », *Histoire par l'image* [en ligne], consulté le 09 Mai 2018. URL : <http://www.histoire-image.org/fr/etudes/autonomisme-corse-entre-deux-guerres-muvra>

⁵ Voir les actes et vidéo en ligne à paraître du colloque « Langues régionales et construction de l'Etat », direction scientifique Amane Gogorza et Wanda Mastor, Université de Toulouse Capitole, les 7 et 8 juin 2018. Les travaux sur la langue corse, menés par des historiens, linguistes, socio-linguistes sont nombreux. Pour une approche didactique et globale, nous renvoyons notamment à Alain Di Meglio, Jean-Marie Comiti et Claude Cortier, « Evolutions des théories linguistiques et détermination des choix normatifs de la Corse », *Bulletin suisse de linguistique appliquée*, n°83, 2006. Et, sur la question de la co-officialité, aux travaux du socio-linguiste Romain Colonna, dont *Cuufficialità, 50 argomenti in giru à a ricunniscenza di u corsu*, éditions Albiana, 2015, 120 p.

territoriales de décembre 2017, les revendications ne sont plus exprimées que par une minorité agissante ; elles le sont par une majorité votante. Il s'agit d'un fait démocratique que personne ne saurait contester.

La question de la Corse ne peut s'envisager juridiquement qu'en gardant en mémoire cette richesse historique et complexité politique. Pour les avoir vécues, les Corses ne dénie pas ces années de violence, comme certains ne les renient pas. Mais le rappel médiatique de ces événements, tout en éclipsant la face lumineuse de l'île, jouent comme une arme à la défaveur des négociations avec le pouvoir central. Les dernières, préludes à l'hypothèse de l'insertion de la Corse dans la Constitution, n'ont pas échappé à ce climat de méfiance, voire de défiance.

Les élections territoriales de décembre 2017 ont porté à la nouvelle assemblée de Corse une majorité incontestable. Arrivée largement en tête dès le premier tour avec 45,36% des voix, la liste d'union nationaliste *Pè a Corsica* a ensuite remporté le second tour avec 56,5% des voix. Dans son discours d'investiture à la présidence de l'Assemblée de Corse, Jean-Guy Talamoni a rappelé que « dimanche, en votant pour les nationalistes, le peuple corse a dit que la Corse n'était pas un morceau d'un autre pays mais une nation, avec sa langue, sa culture, sa tradition politique, sa manière d'être au monde »⁶. De son côté, le président de l'exécutif Gilles Simeoni a plusieurs fois rappelé la nécessité de la révision constitutionnelle : « La Constitution doit être modifiée pour prendre en compte la spécificité de la Corse, de ses attentes et de ses besoins (...). L'inscription de la Corse dans la Constitution est la condition *sine qua non* de l'ouverture d'un espace juridique qui nous permettra de mettre en œuvre des politiques (...) indispensables à la prise en compte des intérêts de la Corse »⁷. Après la visite de Jacqueline Gourault le 5 janvier 2018, ministre auprès du ministre de l'Intérieur en charge des questions corses, tous les médias se sont faits écho de sa volonté d'établir un dialogue avec les nouveaux élus.

Précisément au moment où nous écrivons, le 9 mai 2018, le gouvernement vient de présenter le projet de loi constitutionnelle à l'Assemblée nationale. Comme le premier ministre l'avait annoncé le 4 avril dernier, un article spécifique à la Corse devrait être inséré. Point d'orgue de l'évolution statutaire pour les uns, chef-d'œuvre de coquille vide pour les autres, l'insertion de la Corse dans la Constitution n'est, quoi qu'il en soit, sans doute pas la fin du processus amorcé dès les années soixante.

⁶ https://www.corse.fr/assembleecorse/Installation-de-l-Assemblee-de-Corse-discours-d-investiture-du-President-Jean-Guy-Talamoni_a132.html

⁷ Interview télévisée du 13 décembre 2017, « L'invité de Bourdin direct », <http://rnc.bfmtv.com/mediaplayer/audio/rnc-1312-1-invite-de-bourdin-direct-gilles-simeoni-402666.html>

Lorsque le présent ouvrage sera publié, le dernier chapitre du processus de révision constitutionnelle sera achevé. Le projet de loi constitutionnelle tel que nous le découvrons aujourd'hui aura sans doute évolué au gré des discussions et amendements. Au gré de ce qui fait aussi le cœur de notre Vème République, car ce sont bien les représentants de la Nation qui votent la loi. Toutes les lois, même s'ils n'en maîtrisent pas totalement la procédure. Le texte sera-t-il adopté, et au terme de quelle procédure ? La réponse appartient au Président de la République dont nous connaissons les points de divergence avec le Sénat, indispensable à l'adoption de la réforme. Nos réflexions ici développées sont donc pour partie relatives à une question qui, pour le moment, n'est qu'hypothétique.

Au niveau constitutionnel, la Corse possède, aujourd'hui, un statut équivalent à celui de la métropole de Lyon. Le décalage existant entre l'évolution législative de cette collectivité devenue unique au premier janvier 2018 et l'absence de consécration constitutionnelle de sa spécificité n'est pas que décriée par les insulaires et leurs représentants. Elle constitue une incohérence institutionnelle qui met en danger l'équilibre du texte constitutionnel. Trop souvent, la Corse est présentée au mieux comme « une question », au pire comme « un problème » ; or le problème réside bien plutôt dans la complexité de la rédaction du titre XII de la Constitution. L'inscription de la Corse dans la Constitution permettrait de rendre cette dernière plus claire en l'épurant de ses ambiguïtés et incohérences. Incohérences pointées par François Hollande lui-même, alors Président de la République qui s'exprimait en ces termes devant l'assemblée de Corse le 2 mars 2017 : « Vous avez souhaité une évolution constitutionnelle. De nombreux Corses appellent de leurs vœux cette révision qui consisterait à inscrire la collectivité de Corse au nom de son statut particulier, à l'article 72 de la Constitution. Cette revendication n'est pas nouvelle, mais moi je vais vous livrer là encore mon sentiment. D'abord je partage cette vision, à force de tordre par la loi le statut particulier, sans aller jusqu'au bout de la démarche, le risque est celui de l'incohérence »⁸. Et le président d'avouer, pour la regretter, son impuissance à engager un processus de révision constitutionnelle faute d'une majorité qualifiée nécessaire. Processus envisagé par le candidat Emmanuel Macron lors de son discours à Furiani du 7 avril 2017 : « Mais cette collectivité sera d'abord ce que les Corses choisiront d'en faire. Par la suite, est-ce qu'il faudra aller plus loin, modifier le cadre législatif et réglementaire, réviser la Constitution pour permettre de nouvelles adaptations ? Cette question, d'ailleurs, n'est pas spécifique à la Corse, elle concerne nombre d'autres territoires de la République. S'agissant de la Corse, beaucoup d'arguments juridiques et politiques ont été

⁸ <http://discours.vie-publique.fr/notices/177000567.html>

portés au débat, par le rapport du regretté Guy Carcassonne et dernièrement par celui de Pierre Chaubon, que je salue. Je sais que ce dernier rapport a été adopté à une immense majorité par l'assemblée de Corse. C'est pourquoi je n'éluderai pas la question. Sur ce sujet, comme sur tous les autres, je suis ouvert au dialogue »⁹.

Promesses de campagne qui, conjuguées aux négociations avec les élus Corses, devrait trouver un prolongement normatif. L'article 16 du projet de loi *constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* propose d'introduire un nouvel article 72-5 « afin de reconnaître la spécificité de la seule île du territoire européen de la France aux dimensions d'une région, (...) dans le respect du principe d'indivisibilité de la République » selon les mots de l'exposé des motifs.

L'histoire du statut de la Corse sous la Vème République a souvent été présentée à travers quatre actes, correspondant aux Statut Defferre, statut Joxe, Processus de Matignon et loi NOTRe. Elle peut désormais être présentée de manière binaire, et ce, quelle que soit l'issue de l'article 72-5 proposé par le projet de loi constitutionnelle. Deux grands actes dont le second est en train de se jouer au Parlement. Ce sont des années d'évolution législative (I) qui ont permis l'hypothèse d'une consécration constitutionnelle (II). Si le débat a pu se hisser au plus haut niveau qu'il soit, c'est parce que les moments juridique et politique étaient incontestablement venus.

I. L'évolution statutaire législative de la Corse sous la Vème République

La chronologie des évolutions statutaires de la Corse est la preuve indéniable d'une trajectoire ascendante. Aucun texte n'est venu marquer une rupture dans ladite évolution, et ce, quelles que soient les postures jacobines ou girondines des présidents de la République successifs¹⁰. La région de Corse bénéficie d'un statut particulier depuis la loi n° 82-214 du 2 mars 1982. Depuis lors, elle cessera d'être considérée comme une collectivité classique, jouissant d'un statut *distinct* de celui des autres régions (remplacée ensuite par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, puis par la loi n° 2002-92 du 22 janvier

⁹ <https://en-marche.fr/articles/discours/meeting-macron-furiani-discours>

¹⁰ Nous nous permettons de renvoyer notre étude à paraître en septembre 2018 dans le numéro n° 166 de la revue Pouvoirs, *La Ve République. Nouveaux regards*, « Les Présidents de la Vème République : Jacobins ou Girondins ? ».

2002 relative à la Corse). Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la conformité à la Constitution de ces trois lois. Même si, dans les décisions n° 91-290 DC du 9 mai 1991 et n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, il a déclaré certaines dispositions contraires à la Constitution -contrairement à la première, n° 82-138 DC du 25 février 1982-, le Conseil a finalement mis en avant deux idées principales : le fait que la Corse était une collectivité territoriale spécifique, et qu'elle était partie intégrante de la République.

A. La reconnaissance constante de la spécificité de la Corse

Dernière pierre posée à l'édifice de cet arsenal législatif, la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) prévoit, dans son article 30, (codifié à l'article L. 4421-1 du Code des collectivités territoriales) la création d'une collectivité unique. Le 21 février 2017, l'Assemblée Nationale a voté les ordonnances portant création de la collectivité de Corse en remplacement de la collectivité territoriale de Corse et des conseils départementaux de Corse-du-Sud et de Haute-Corse, ordonnances ratifiées le 7 mars par la loi n°2017-289.

Statut Defferre, statut Joxe, Processus de Matignon et loi NOTRe : une première analyse de cet ensemble de lois permet de mettre en évidence le fait que la spécificité n'est pas, loin sans faut, une revendication nouvelle. Il met également de nouveau en exergue le fait que la Corse bénéficie d'un régime si spécifique qu'il n'est pas satisfaisant de la rattacher au seul article 72 de la Constitution. Les exigences de clarté et de cohérence du texte suprême rendaient logiques l'insertion d'un nouvel article qui lui serait spécifique.

Comme l'a rappelé l'ancien président de la République François Hollande, lors de son discours devant l'assemblée de Corse le 2 mars 2017 précité : « Il est vrai que la Corse est un territoire qui ne ressemble à aucun autre, par son histoire liée aux turbulences du monde méditerranéen (...), par sa langue, par sa culture, par l'affirmation de la fierté de votre terre, comme vous aimez à le dire. Il est vrai que la Corse s'est forgée une identité à nulle autre pareille au sein de la République »¹¹. Cette spécificité s'observe à plusieurs niveaux, institutionnel et matériel.

¹¹ Précité.

La loi de 1982 était déjà présentée comme créant une organisation tenant compte des spécificités de la Corse, découlant de sa géographie et son histoire. Selon les termes de l'exposé général du Rapport n° 49 (2001-2002) de Paul Girod, déposé le 30 octobre 2001 au Sénat, « La Corse tire incontestablement de la géographie et de son histoire une singularité, reconnue de longue date, et qui justifie que certaines dispositions spécifiques lui soient appliquées »¹².

C'est dans cet esprit que fut créée l'assemblée de Corse, élue au suffrage universel direct, dont le fonctionnement a évolué avec la loi du 13 mai 1991 (qui érige la Corse en collectivité à statut particulier) et celle du 22 janvier 2002. Est créé un conseil exécutif, dirigé par un président issu de l'Assemblée, responsable devant elle et doté de la motion de défiance constructive.

S'ajoute à cette spécificité institutionnelle une seconde relative aux compétences. La loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 reconnaît à la Corse des compétences étendues dans les domaines de l'éducation et de la formation, la communication, la culture, l'environnement, l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, l'agriculture, le logement, les transports, l'emploi et l'énergie. La loi n°91-428 du 13 janvier 1991 transfère de nouvelles compétences à la Corse en matière d'éducation, d'audiovisuel, d'action culturelle et d'environnement. La loi n°2002-92 du 22 janvier 2002 a été présentée comme allant bien plus loin sur le chemin du transfert des compétences en dotant la Corse d'un pouvoir réglementaire. Cette affirmation, que l'on retrouve encore dans certains commentaires, est non seulement inexacte mais fautive. La récente création de la collectivité unique est une étape institutionnelle importante mais sans conséquences normatives.

B. L'absence de pouvoirs réels correspondants

Le Conseil constitutionnel avait lui-même précisé que les nouvelles dispositions ne transféraient à la collectivité territoriale de Corse aucune matière relevant du domaine réglementaire ou du domaine de la loi. Il en découle clairement que, comme l'a relevé le rapport dirigé par Guy Carcassonne présenté à l'Assemblée de Corse en 2013¹³, « cette faculté de

¹² <https://www.senat.fr/rap/101-049/101-0491.html> (en gras dans le texte).

¹³ Rapport rédigé avec trois autres professeurs de droit constitutionnel : Julie Benetti, David Capitant et nous-même. Les principales propositions dudit rapport avaient été ensuite intégrées dans un texte adopté par L'Assemblée de Corse le 27 septembre 2013 à 46 voix sur 51.

proposition n'emporte donc reconnaissance pour l'Assemblée de Corse ni d'un pouvoir normatif, ni davantage d'un droit d'initiative, ni même d'un pouvoir d'injonction au Premier ministre de répondre aux propositions d'évolutions dont il est saisi ». Non seulement la Corse ne dispose-t-elle pas de pouvoir normatif, mais encore ne peut-elle exiger du premier ministre une réponse à ses initiatives. Cette absence d'exigence fut même l'un des arguments qui a permis à la loi de passer l'examen de constitutionnalité : « Considérant toutefois que la Constitution attribue au Gouvernement, d'une part, et au Parlement, d'autre part, des compétences qui leur sont propres ; que le législateur ne saurait, sans excéder la limite de ses pouvoirs, enjoindre au Premier ministre de donner une réponse dans un délai déterminé à une proposition de modification de la législation ou de la réglementation, émanant de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale » (Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, considérant 50).

A l'époque des discussions de la loi, il avait même été envisagé que l'Assemblée de Corse puisse adapter les lois nationales, ce qui aurait nécessité une révision de la Constitution. Elle n'obtint même pas celui de déroger à un règlement national, le Conseil constitutionnel ayant censuré cette faculté pour cause de contrariété à la Constitution.

Il résulte de cet ensemble de textes normatifs que la spécificité de la Corse s'est traduite par un statut dont l'unicité fait d'elle un *modèle*. La reconnaissance desdites spécificités, auxquelles fait explicitement référence l'alinéa 3 de l'article 72-5 envisagé par l'actuel projet de loi constitutionnelle (« Les lois et règlements peuvent comporter des règles adaptées aux spécificités liées à son insularité ainsi qu'à ses caractéristiques géographiques, économiques ou sociales »), n'est donc pas nouvelle. Depuis 2002, l'ancienne collectivité territoriale de Corse peut « demander à être habilitée par le législateur à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île ». Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs, dans sa décision n°82-138 DC du 25 février 1982, validé en quelque sorte la possibilité d'existence d'un modèle au sein de la République. Il a estimé que la Constitution n'excluait nullement la création de catégories de collectivités territoriales qui ne comprendraient qu'une unité (« La disposition de la Constitution aux termes de laquelle "toute autre collectivité est créée par la loi" n'exclut nullement la création de catégories de collectivités territoriales qui ne comprendraient qu'une unité »).

En d'autres termes, l'indivisibilité de la République ne s'oppose pas à la création d'un « modèle » en son sein. Et la jurisprudence « statut de la Corse » du Conseil constitutionnel¹⁴ a été en large partie frappée d'obsolescence par les réformes constitutionnelles du 20 juillet 1998

¹⁴ Décision 91-190 DC du 9 mai 1991.

et du 28 mars 2003. L'hypothèse d'un statut constitutionnel de la Corse, non seulement ne constitue pas une rupture, mais ne fait que prolonger l'évolution institutionnelle amorcée en 1982. Laquelle mettait déjà l'accent sur la nécessité de tenir compte des spécificités de la Corse. L'article L 4422-16 du Code général des collectivités territoriales, tel que modifié par la loi du 22 janvier 2002 précitée, reconnaît cette spécificité sans lui attribuer les conséquences normatives¹⁵.

L'analyse textuelle permettait déjà de mettre en évidence la réalité de ce nouveau « pouvoir » qui n'en est en réalité pas un. Cette simple faculté de suggestion a été confirmée par la pratique, comme l'a souligné en 2013 le rapport dirigé par Guy Carcassonne précité : « Les compétences normatives spécifiques de l'Assemblée de Corse ne sont, à l'analyse, que faiblement dérogatoires au droit commun et s'avèrent, en pratique, d'une efficacité limitée ». Quant à la compétence réglementaire d'adaptation, elle est doublement limitée, et par le texte lui-même et par une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel. Elle ne peut s'exercer « lorsqu'est en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental », et ne saurait avoir « ni pour objet ni pour effet de mettre en cause le pouvoir réglementaire d'exécution des lois que l'article 21 de la Constitution attribue au Premier ministre » (décision n°2001-454 DC du 17 janvier 2002, considérant n° 13).

L'objectif affiché de l'association de l'Assemblée de Corse à l'édiction des règles la concernant était donc essentiellement symbolique. Et dans les faits, elle fut cantonnée au monde d'un

¹⁵ « I. – De sa propre initiative ou à la demande du conseil exécutif, ou à celle du Premier ministre, l'Assemblée de Corse peut présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions réglementaires concernant le développement économique, social et culturel de la Corse.

Les propositions adoptées par l'Assemblée de Corse en application de l'alinéa précédent sont adressées au Président du conseil exécutif qui les transmet au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse.

II. – Le pouvoir réglementaire de la collectivité territoriale de Corse s'exerce dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi.

Sans préjudice des dispositions qui précèdent, dans le respect de l'article 21 de la Constitution, et pour la mise en œuvre des compétences qui lui sont dévolues en vertu de la partie Législative du présent code, la collectivité territoriale de Corse peut demander à être habilitée par le législateur à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île, sauf lorsqu'est en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental.

(...)

III. – De sa propre initiative ou à la demande du conseil exécutif, ou à celle du Premier ministre, l'Assemblée de Corse peut présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions législatives concernant le développement économique, social et culturel de la Corse.

(...) ».

principe de courtoisie. Ou plutôt de discourtoisie. Le bilan dressé par la Commission des Compétences Législatives et Réglementaires de ladite Assemblée dans son rapport de décembre 2012 est malheureusement édifiant et confirme les craintes de seule portée symbolique que faisait naître la lecture du nouveau dispositif. Non seulement ce pouvoir de proposition n'était pas contraignant, mais encore le Premier ministre ne se donnait pas souvent -pour ne pas dire, pratiquement jamais- la peine d'y répondre, quand lesdites propositions n'étaient tout simplement pas rejetées.

L'ensemble du dispositif législatif fait donc apparaître une contradiction entre, d'une part, la volonté d'affirmer la spécificité de l'île et, d'autre part, de ne pas lui offrir les outils normatifs découlant logiquement de ladite spécificité. Il s'agit là d'une incohérence que seule une révision constitutionnelle pourrait rectifier, et que nous avons relevée dans un rapport rédigé à la demande du président de l'Assemblée de Corse, Jean-Guy Talamoni, en vue des négociations programmées avec le pouvoir central¹⁶.

Du moment qu'une autorité normative, quelle qu'elle soit, reconnaît les spécificités, particularités d'un territoire, elle doit dans le même temps en assumer les conséquences juridiques. Il ne s'agit pas là d'une simple équation intellectuelle mais d'une obligation de cohérence juridique. A quoi sert, concrètement, de permettre à une collectivité de faire des suggestions au pouvoir central ? Est-il besoin de voter une loi pour spécialement lui attribuer ce droit ? Assurément non. Une fois la loi épurée de ce que le Conseil constitutionnel a estimé contraire à la Constitution, il ne restait plus qu'une sorte de jolies intentions destinées à sceller un pacte d'entente courtoise. Seule une révision constitutionnelle permettrait de résoudre cette contradiction entre la reconnaissance de la spécificité d'un territoire et l'absence de moyens normatifs correspondants. Nous avons, pour notre part, plaidé pour l'autonomie législative qui aurait pu s'insérer dans un nouvel article 74-2 dans le rapport précité. L'hypothèse finalement retenue, comme l'ont vite laissé entrevoir les négociations avec le pouvoir central, est celle d'un simple pouvoir d'adaptation des lois nationales.

II. Vers une consécration constitutionnelle du statut de la Corse ?

¹⁶ « Pour un statut constitutionnel de la Corse », disponible sur le site de l'Assemblée de Corse : https://www.corse.fr/assembleecorse/Pour-un-statut-constitutionnel-de-la-Corse-consulter-le-rapport-Mastor_a248.html

La Corse est un territoire juridiquement inclassable qui ne s'identifie que par rapport à son « rattachement » à l'article 72 de la Constitution. En vertu de l'alinéa premier de ce dernier, « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa ». Tandis que l'île de Clipperton a les honneurs de la gravure dans le marbre constitutionnel, la Corse n'est évoquée qu'indirectement à travers une tautologie : elle est une collectivité à statut particulier.

Il était impensable que la Corse en reste à un statut hybride et silencieux. Outre l'incongruité de l'absence de référence explicite, cette dernière révèle toute l'ambiguïté de son statut. Car si ce territoire relève bien de l'article 72, ses compétences (qui devraient en principe découler de son statut) sont une sorte d'agglomérat atypique qui « puise » des éléments aux catégories des articles 73, voire 74. Un territoire doté d'une organisation spécifique, d'un régime électoral propre, de la possibilité d'extension des compétences, de ressources fiscales indirectes dérogatoires, d'un droit à la consultation sur les projets de textes législatifs et réglementaires, du pouvoir de proposition d'adaptation des lois et règlements, d'un pouvoir réglementaire sur habilitation doit-il encore être qualifié de territoire à « statut particulier » ? Assurément, non, ce territoire est « la Corse », tout comme la Nouvelle-Calédonie ne porte pas d'autre nom. À ce titre, elle méritait *a minima* de bénéficier des autres particularismes accordés aux terres d'outre-mer.

Après l'élection, au niveau national, du candidat faisant du « pacte girondin » l'un des mots forts de ses discours, et au niveau local, d'une majorité d'autonomistes, il n'était plus possible d'éluder la question de l'inscription de la Corse dans la Constitution. Les larges dérogations accordées aux territoires ultramarins ne justifiaient plus que l'on continue de mettre ce territoire métropolitain, pourtant qualifié par le législateur de « spécifique », à l'écart de dérogations au moins analogues. Alimenté par des propos erronés ou qui démontrent la méconnaissance de certaines réalités, le débat sur l'avenir institutionnel de l'île ne pouvait se faire dans un climat serein que s'il se recentrait sur les arguments juridiques. Car la Constitution est la norme suprême et c'est à elle qu'il appartient de poser les règles fondamentales de l'organisation de la République. Laquelle, officiellement « décentralisée » depuis 2003, ne peut laisser subsister des doutes ou ambiguïtés sur le statut de certains de ses territoires. Le rapport commandé par le

président de l'Assemblée de Corse ne proposait nullement la *sortie* de la Corse de la République française, mais un statut lui permettant d'encadrer son *insertion* en tenant compte de ses *spécificités*.

Le moment de la révision constitutionnelle est opportun à plus d'un titre. N'en déplaise à certains qui se disent « effarés » par une éventuelle inscription de la Corse dans la Constitution¹⁷, celle-ci ne saurait être comparée à une collectivité « ordinaire ». Le moment est venu de construire une architecture particulière pour ce territoire qui aurait des incidences normatives, lesquelles viendraient en toute logique compléter la particularité institutionnelle existante. C'est une question de moment juridique et politique. Cette entreprise de réforme est facilitée par l'existant juridique, l'ensemble des statuts législatifs, comme démontré plus haut, ayant progressivement reconnu toujours plus la spécificité de l'île. Dans un souci de cohérence réformatrice, il convient donc de constitutionnaliser l'existant en inscrivant la Corse dans la Constitution. Mais le projet ne saurait se contenter d'une retouche qui pourrait n'être que symbolique. Faire entrer la spécificité de la Corse dans la Constitution, qui dispose déjà d'une armature institutionnelle inédite, signifie constitutionnaliser, dans le même temps, les pouvoirs qui, logiquement, découlent de ladite spécificité. En l'état actuel du droit, l'assemblée de Corse ne jouit pas d'un réel pouvoir normatif. Une réforme cohérente exigeait que l'inscription de la Corse dans la Constitution s'accompagne de l'octroi des pouvoirs correspondants. C'est sur ce point que nous estimons que la solution qui sera peut-être retenue par le pouvoir constituant est insuffisante.

A. L'opportunité de la révision constitutionnelle

L'hypothèse de l'autonomie a été rapidement rejetée par les interlocuteurs des élus majoritaires Corses. Contrairement à ce qui a pu être dit et écrit, celle-ci n'est pas uniquement d'ordre politique. La question de l'autonomie d'un territoire au sein d'une République est aussi hautement constitutionnelle, et peut se plaider scientifiquement. Juridiquement, accorder une autonomie à certaines régions (et ce, quels que soient son degré et ses modalités) implique nécessairement une révision de la Constitution. Car évoquer l'autonomie place le débat au-

¹⁷ Les propos sont de l'ancien ministre Jean-Pierre Chevènement. Commentaire publié sur son blog le 3 octobre 2013, http://www.chevenement.fr/Pourquoi-ne-pas-inscrire-le-Territoire-de-Belfort-dans-la-Constitution_a1511.html

dessus de la simple compétence d'une loi ordinaire. C'est le placer dans les mains du pouvoir constituant dérivé. Deux éléments sont nécessaires pour envisager une telle réforme : 1°) l'accord majoritaire de la collectivité concernée et 2°) le consentement du pouvoir central. Pendant longtemps, il était possible d'avancer, dans le débat relatif à l'évolution institutionnelle de la Corse, que le premier élément, préalable indispensable, n'existait pas. Historiquement, les revendications sont toujours initialement minoritaires, et exprimées parfois dans un climat violent. Mais depuis les élections de décembre 2017, cet argument est devenu irrecevable. La réforme constitutionnelle pouvait donc être envisagée puisque le premier élément indispensable à ladite réforme, celui de l'accord majoritaire de la collectivité concernée, était réel. Ne restait plus que celui du consentement du pouvoir central.

Le rejet d'un statut toujours plus dérogatoire pour la Corse est bien souvent le fruit d'une méconnaissance de ce qu'est, en substance, cette terre que les médias mettent trop souvent en avant pour sa face obscure en éclipsant les autres. Surtout, cette méconnaissance est une entrave au rayonnement de la France qui, loin de s'épuiser dans son caractère indivisible qu'une autonomie n'aurait pas remise en cause, s'enrichit de ses composantes. Le Constituant a lui-même choisi, en 2003, de préciser dès l'ouverture de notre texte suprême que l'organisation de notre République était « décentralisée ». La décentralisation n'est pas qu'une modalité d'aménagement d'un Etat unitaire. Elle est la condition minimale de son maintien démocratique. Car elle seule permet de répondre aux aspirations des populations, « qui, d'une part, s'estiment non sans raison mieux informées et mieux qualifiées que quiconque pour administrer leurs provinces ou leurs régions et décider de leur avenir et, d'autre part, entendent garder leur originalité et leurs traits propres »¹⁸. L'évolution de la conception de l'indivisibilité de la République française et les exemples étrangers permettaient de mieux saisir l'opportunité juridique d'une réforme sur l'autonomie de la Corse.

Il faut commencer par rappeler que la République française n'est plus « une et indivisible ». La formulation avait été introduite par la Convention, qui proclame le 22 septembre 1792 « l'An I de la République » et, trois jours plus tard, qui précise qu'elle est « une et indivisible ». Les Constitutions du XXème siècle ont abandonné la référence à l'unité. Le principe de l'indivisibilité ne saurait être interprété de manière absolue et faire obstacle à la décentralisation : il « implique l'indivisibilité du pouvoir et du droit, mais pas nécessairement

¹⁸ Ferdinand Mélin-Soucramanien et Pierre Pactet, *Droit constitutionnel*, Sirey, 2018, 36^{ème} édition, p. 43.

du territoire (...) »¹⁹. La décentralisation, devenue « non seulement un fait acquis, mais encore un droit acquis »²⁰ n'a pas connu une évolution notable qu'en France ; elle correspond à un mouvement européen que met bien en évidence la Charte européenne de l'autonomie entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988. Mais au sein de ce mouvement général en faveur des autonomies locales, la France a toujours montré de grandes résistances, à l'image des vingt années séparant l'ouverture à la signature des Etats membres du conseil de l'Europe de la Charte précitée et sa ratification par la France²¹.

Dans l'histoire de la décentralisation, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 occupe une place privilégiée. Lors de la campagne présidentielle de 2002, Jacques Chirac avait déclaré : « La centralisation est devenue aujourd'hui un handicap pour la France »²². Il faut accepter tous les contours, conséquences de l'affirmation solennelle introduite en 2003 dans l'article 1^{er} de la Constitution (« (...) Son organisation est décentralisée ») qui ne peut avoir que des applications « particulières » sur certaines parties de notre territoire. Le titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales fut sensiblement modifié²³.

Du point de vue des revendications des territoires, les modifications successives de la Constitution de la République française sont allées progressivement dans la voie de la reconnaissance des spécificités de l'outre-mer : toujours plus de dispositions dérogatoires, de reconnaissances, même symboliques, « d'intérêts particuliers », d'« adaptations nécessaires » pour ne citer qu'elles. La destruction du mythe de l'uniformité a juridiquement débuté en 1998. Auparavant, il était fermement établi que seul l'Etat central détenait le pouvoir normatif initial et que, par conséquent, il ne saurait exister d'autres lois que celle de l'Etat. Il est bien évidemment possible d'insister sur le fait que la Nouvelle-Calédonie n'est qu'une « exception ». Ce qu'elle est, assurément. Mais il est également tout aussi pertinent de prendre cet exemple pour argumenter en faveur d'un infléchissement du principe de l'indivisibilité. La

¹⁹ Michel Verpeaux, *Les collectivités territoriales en France*, Dalloz, édition Connaissance du droit, 4^{ème} édition, 2011, p. 53.

²⁰ Guy Carcassonne et Marc Guillaume (introduite et commentée par), *La Constitution*, Points, collection Essais, 14^{ème} édition, 2017, p. 362.

²¹ La Charte a en effet été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985. La France ne l'a ratifiée que par la loi n°2006-823 du 10 juillet 2006.

²² Discours de Rouen du 10 avril 2002.

²³ La région fait son entrée dans le texte suprême, les collectivités territoriales à statut particulier sont expressément citées (article 72 alinéa 1), la possibilité de désigner des collectivités « chefs de file » est ouverte (article 72 alinéa 5), le principe de subsidiarité est affirmé (article 72 alinéa 2), l'expérimentation est permise (article 72 alinéa 4), le pouvoir réglementaire des collectivités est affirmé (article 72 alinéa 3), de même que le principe de l'autonomie financière (article 72-2). Par ailleurs, font également leur entrée dans l'article 72-1 le droit de pétition et le référendum local décisionnel.

révision constitutionnelle du 20 juillet 1998, complétée par la loi organique du 19 mars 1999, bousculait déjà, avant celle de 2003, considérablement la vision centralisatrice héritée de l'histoire. Il n'est dès lors plus possible d'affirmer haut et fort que le pouvoir, au sein de la République française, ne se divise pas. Tout comme il n'est pas scientifiquement acceptable de répondre par l'argument de l'exception. L'exemple de la Nouvelle Calédonie prouve que l'indivisibilité, depuis 1998, est autre. Pour le dire en d'autres termes, « avec ce précédent néo-calédonien, le modèle de l'Etat unitaire français a connu une sérieuse entorse »²⁴. Même si le second exemple Polynésien est moins radical (les « lois du pays » polynésiennes étant juridiquement non des lois mais des actes administratifs), il n'en demeure pas moins qu'elles participent à l'évolution générale de la reconnaissance d'un pouvoir politique aux mains de certains territoires au sein de la République pourtant « indivisible ».

La seconde entorse portée à ce sacro-saint principe de l'indivisibilité est également venue du pouvoir constituant dérivé. Elle concerne cette fois le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. Ces dernières ne le possèdent que par habilitation de l'article 72 de la Constitution ; en d'autres termes, il n'est pas autonome. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs souvent rappelé que seul le Premier ministre, en vertu de l'article 21 de la Constitution, disposait du pouvoir réglementaire à titre principal et que, par voie de conséquence, les collectivités ne pouvaient agir que dans un cadre d'attribution. Mais la loi constitutionnelle de 2003 met à mal cette interprétation absolue, en autorisant les collectivités territoriales à déroger aux lois et règlements nationaux (article 74-1).

On pourrait argumenter dans un sens restrictif, en mettant l'accent sur l'aspect dérogatoire et limité (l'objet et la durée étant limités et l'expérimentation ne pouvant concerner une liberté publique ou un droit constitutionnellement garanti). Mais dans le même temps, il est tout à fait possible d'insister, non sur l'encadrement de ce droit, mais sur la seule possibilité de cette expérimentation. Celle-ci détruit le dogme de l'uniformité législative, et le projet de loi constitutionnelle actuellement en discussion va dans le même sens. Si la Constitution permet désormais que la loi ne soit pas identique sur l'intégralité du territoire, c'est bien qu'elle épouse une autre vision du principe d'indivisibilité. Vision qui est par ailleurs conforme à la tendance décentralisatrice des plus grandes démocraties européennes, et qui trouve un prolongement dans la différenciation envisagée par l'actuel projet de loi constitutionnelle.

²⁴ Michel Verpeaux, *Les collectivités territoriales en France, op. cit.*, p. 54.

Le droit comparé nous enseigne que dans les Etats unitaires, les territoires sont de plus en plus animés par des revendications autonomistes²⁵. Si, au sein des Etats fédéraux, de telles revendications peuvent être qualifiées de séparatistes ou dissociatives, elles sont davantage orientées vers une autonomie interne au sein des Etats unitaires. Il est tout à fait possible, comme le prouve l'étude du droit comparé, qu'un Etat unitaire soit composé de régions dont toutes ou certaines bénéficient d'un statut d'autonomie. De manière générale, cette autonomie interne signifie : 1°) Du point de vue institutionnel, la présence d'une assemblée spécifique et la présence d'un conseil exécutif ; 2°) Du point de vue normatif, un transfert de compétences et de ressources propres, l'Etat central conservant la compétence dans les domaines dits « régaliens » tels que la justice, la défense et la politique extérieure. La collectivité de Corse, pour tous ces points, entre dans le « portrait type » des régions européennes bénéficiant d'une autonomie au sein de l'Etat unitaire. Il ne lui manque qu'une dernière chose, dont jouissent la grande majorité des îles méditerranéennes : le pouvoir de voter des lois dans certaines matières. En Espagne, Italie ou Portugal, cette autonomie est garantie par la Constitution et n'entre nullement en contradiction avec le caractère unitaire de l'Etat.

B. La réforme envisagée : un nouvel article 72-5 de la Constitution

Ladite réforme était l'une des promesses de campagne d'Emmanuel Macron alors candidat. Lequel a, dès un discours de campagne prononcé à Furiani le 7 avril 2017, commencé par préciser sa vision de l'indivisibilité de la République en ces termes : « La place de la Corse est dans la République parce que la République est suffisamment forte pour accueillir des particularités en son sein. C'est ma conviction profonde. Parce que la République, elle est indivisible et en même temps plurielle, n'en déplaise à certains »²⁶. Juste avant d'évoquer, comme rappelé plus haut, le rapport Carcassonne et l'hypothèse d'une révision de la Constitution.

²⁵ Pour les arguments de droit comparé, nous renvoyons à notre rapport précité *Pour un statut constitutionnel de la Corse*. Les pays permettant la comparaison la plus pertinente sont l'Espagne, l'Italie et le Portugal. Le Royaume-Uni également, mais dans une mesure différente. Le pays étant doté d'une Constitution matérielle mais non formelle, il est moins évident d'établir des comparaisons entre les régions du Royaume-Uni et de ce qui aurait pu être le nouveau contenu du titre de la Constitution française relatif aux collectivités territoriales. En revanche, la comparaison avec les Etats régionaux du sud de l'Europe est non seulement possible mais particulièrement pertinente.

²⁶ Discours précité.

Le candidat devenu président évoque sa volonté de changement de paradigme lors de son discours au Sénat lors de la Conférence des territoires du 18 juillet 2017 : « Le défi qui est le nôtre n'est pas d'aujourd'hui mais il est chaque jour un peu plus fort, c'est de conjuguer l'unité de la République qui nous a faits, cette mondialisation qui parfois bouscule des grands équilibres et dans laquelle nous avons à avancer, et la diversité de ces territoires qui est constitutif de nos identités, de notre identité profonde »²⁷. « C'est pourquoi », précise-t-il ensuite, « il doit consentir à un changement de paradigme complet. Mais au-delà de ce rôle de l'Etat, je crois profondément que dans la très grande majorité des cas, les territoires en réalité savent mieux l'organisation qui est la plus pertinente pour eux. Il faut donc construire ce pacte girondin, que j'évoquais il y a quelques semaines, qui, sans briser l'unité nationale, redonnera aux territoires les moyens d'agir dans une responsabilité partagée »²⁸.

Pacte girondin dont Emmanuel Macron reprendra l'idée devant le Parlement réuni en Congrès le 3 novembre 2017 : « Ce que nous ferons pour les institutions de la République, je souhaite le faire aussi pour nos territoires. Ne redoutons pas de nouer avec les territoires des accords de confiance. Nous savons tous combien notre France est diverse, combien est importante l'intimité des décideurs publics avec le terrain de leur action. La centralisation jacobine traduit trop souvent la peur élémentaire de perdre une part de son pouvoir. Conjurons-là. Osons expérimenter, déconcentrer, c'est indispensable pour les territoires ruraux comme pour les quartiers difficiles ; osons conclure avec nos territoires et nos élus de vrais pactes girondins fondés sur la confiance et sur la responsabilité »²⁹.

A l'occasion du 100^{ème} Congrès des maires de France, venant de citer l'exemple de la Corse, et juste avant de rappeler son engagement à réviser la Constitution et notamment son article 72, le président déclare : « Cette énergie que je veux rendre aux territoires implique aussi que nous acceptions de rompre avec une forme d'uniformité de traitement. L'égalité républicaine est un de nos grands principes mais elle ne doit pas se traduire en une uniformité de la norme parce que les territoires ne sont pas plongés dans les mêmes situations. Nous avons donc besoin

²⁷ <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-d-emmanuel-macron-au-senat-lors-de-la-conference-des-territoires/>

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Discours du Président de la République devant le parlement réuni en Congrès du 3 novembre 2017, <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres/>

d'adapter aujourd'hui les normes, les capacités normatives pour répondre aux défis de nos territoires »³⁰.

Afin de mieux redéfinir les compétences des territoires, le Président de la République a également mis en avant la nécessité de l'adaptabilité locale des normes, estimant qu'il fallait « conférer aux collectivités une capacité inédite de différenciation, une faculté d'adaptation des règles aux territoires. Plutôt que de réfléchir à comment traiter tout le pays de la même façon, ayons une approche pragmatique et différenciée »³¹. Engagement rappelé par le Premier ministre Edouard Philippe le 14 décembre 2017 à Cahors lors de la conférence nationale des territoires³².

Il a souvent été avancé, à tort, que la collectivité de Corse bénéficiait déjà de ce droit d'adaptation des règlements. Ce qui aurait été, au vu de sa spécificité sans cesse rappelée par les parlements successifs eux-mêmes, une sorte de minimum vital. Or il n'en est rien : la disposition du projet de loi de 2002 qui créait un tel droit d'adaptation a été censurée par le Conseil constitutionnel (décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002).

Entre un Etat régional accordant l'autonomie à toutes ses régions et un Etat unitaire trop centralisateur, la Corse aurait pu servir de modèle pour une *voie alternative*, à l'image des archipels du Portugal. Celle dans laquelle une collectivité à statut particulier pourrait jouir du droit d'adapter les règlements et les lois nationales, et d'adopter des textes de forme législative dans des domaines délimités par la Constitution. Et de présenter ainsi la République française sous un jour moins rigide, moins centralisateur, respectueuse de l'attachement des citoyens à leurs territoires. Respect qui n'entrerait pas en conflit avec le principe de l'égalité. Au sein d'une République décentralisée, égalité ne doit pas rimer avec uniformité : « Où l'égalité prohibe le privilège, utilement, l'uniformité interdit l'originalité, inutilement »³³. En un mot, et

³⁰ Discours du Président de la République au 100^{ème} Congrès des maires de France du 24 novembre 2017, <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-au-100-congres-des-maires-de-france/>

³¹ *Ibid.*

³² Très rapidement, certains parlementaires vont tirer profit de ces déclarations en déposant une proposition de loi « visant à mettre en œuvre une différenciation des normes applicables sur les territoires ». Selon les mots de l'exposé des motifs, cette loi permettrait notamment aux collectivités territoriales « dans l'exercice de leurs compétences, de décider d'écarter la norme réglementaire pour arrêter elles-mêmes des mesures nécessaires à la mise en application de la loi ». La rédaction est ensuite prudente, insistant sur le fait que les collectivités ne pourraient pas « s'affranchir de l'application de la loi », mais « uniquement adapter les conditions pratiques afin que les objectifs fixés par le législateur puissent être mis en œuvre ». Proposition de loi n°468 enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 6 décembre 2017, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/propositions/pion0468.asp>

³³ Guy Carcassonne et Marc Guillaume (introduite et commentée par), *La Constitution*, op. cit, p. 363. Voir, dans le même sens, l'audition de Géraldine Chavier au Sénat le 16 avril 2013 : « Nous avons en France une

pour l'emprunter au Président de la République lui-même, la Corse aurait pu être la première illustration d'un nouveau « pacte girondin ». Et la réforme n'aurait pas été révolutionnaire puisqu'empruntant la voie déjà tracée par l'outre-mer. Mais ce n'est pas la voie qu'a choisi d'emprunter le gouvernement.

Plusieurs hypothèses étaient pourtant envisageables. De l'importance accordée aux pouvoirs de la nouvelle collectivité découlait la « place » accordée dans la Constitution. Le Président de la République a, dans son discours précité de Bastia du 7 février dernier, émis l'hypothèse d'une insertion dans l'article 72. Hypothèse qui, toujours selon lui, permettrait « la reconnaissance d'un droit à la différenciation qui permettra à la collectivité de Corse d'être habilitée à adapter les lois et règlements (...) et à obtenir le transfert de nouvelles compétences ».

Dans un esprit de consensus, et tout en continuant de plaider pour l'autonomie, certains élus Corses ont envisagé l'insertion dans un article 72-5, pendant que d'autres maintenaient la position selon laquelle seul un nouvel article 74-2 pourrait offrir à la Corse son autonomie. Mais de manière somme toute attendue, c'est la simple logique de l'adaptation qui -sans doute- l'emportera.

Le Premier ministre a donc commencé par rappeler que les promesses de l'insertion de la Corse dans la Constitution allaient être tenues, mais en ajoutant immédiatement deux précisions. Tout d'abord, ce « pouvoir » accordé à la collectivité de Corse ne sera qu'un pouvoir d'adapter les lois de la République aux contraintes liées à l'insularité (d'autres commentateurs pourraient bien sûr présenter ledit pouvoir comme une hypothèse haute). Ensuite, l'ajout de la phrase « mais sous le contrôle du Parlement » utilisé prouve que l'intention du pouvoir central n'est pas d'offrir à la collectivité un pouvoir d'adaptation « direct » en quelque sorte. A l'image de ce qu'il se passe déjà pour la plupart des départements et régions d'outre-mer, la collectivité devra sans doute demander une autorisation au parlement, ce qui risque de conduire aux mêmes effets que ceux regrettés par certains parlementaires ultramarins. Le pouvoir d'adaptation de la plupart des DOM/ROM n'est pas effectif et donc inefficace, le bilan de l'article 73 étant quantitativement et qualitativement très limité.

compréhension excessive de la portée du principe d'égalité. Je suis bien évidemment pour le respect du principe d'égalité mais je suis contre le détournement de ce principe pour éviter toute avancée qualitative de la décentralisation. (...) Quand on affirme que l'on administre mieux de près, on affirme que la compétence doit tenir compte du contexte local. Cela signifie que l'uniformité est un obstacle à la qualité de la gestion publique et que le principe d'égalité ne peut recevoir une lecture purement formelle », Sénat, 16 avril 2013, Comptes rendus de la délégation aux collectivités territoriales,

<https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20130415/colter.html>

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 3 mai 2019 sur le projet de loi constitutionnelle, a estimé tout d'abord, à propos de l'insertion d'un nouvel article relatif à la Corse, « que l'emplacement choisi pour ces dispositions au sein du titre XII de la Constitution est approprié à leur contenu ». Ce qui confirme, logiquement, ce que nous avons relevé dans notre rapport remis au président de l'Assemblée de Corse précité : l'autonomie ne pouvait s'envisager dans que « l'environnement » de l'article 74. Il a ensuite précisé « que cette disposition, d'une portée comparable à celle prévue au premier alinéa de l'article 73, offre au législateur et au pouvoir réglementaire des possibilités de différenciation plus étendues que celles permises dans le cadre constitutionnel en vigueur, y compris en matière fiscale ». De même l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle fait-il explicitement à cette question fiscale, en allant jusqu'à évoquer le maintien des exonérations en matière de droits de mutation à titre gratuit³⁴.

Espérons que ce « contrôle du Parlement » auquel fait rapidement allusion le Premier ministre ne conduira pas à la création d'un nouveau fléau bureaucratique. De manière plus générale, l'évolution statutaire de la Corse sous la Vème République confirme que c'est bien à travers le prisme jacobin que s'est toujours racontée notre histoire républicaine. C'était déjà à propos de l'île que l'ancien Premier ministre Michel Rocard s'était écrié, dans une Tribune au *Monde* le 31 août 2000, « Jacobins, ne tuez pas la paix ! ». Le contenu de l'actuel projet de loi constitutionnelle illustre selon nous la persistance de cette opposition séculaire entre Jacobins et Girondins, autrefois idéologique et partisane, devenue culturelle. Malgré quelques retours somme toute mineurs et ponctuels, aucun Président de la Vème République n'a renversé le mouvement décentralisateur initié par le premier d'entre eux, tout comme aucun n'a réussi, jusqu'à ce jour, à imposer la révolution girondine³⁵. La route est encore longue entre le pacte et la révolution, comme l'est celle de la révision en cours. Et la question de la Corse ne sera finalement peut-être pas celle qui cristallisera le plus de tensions entre les grands Pouvoirs de la République.

³⁴ « Cet alinéa permettra au législateur de créer des taxes locales propres à la Corse sans qu'il soit besoin de créer les mêmes sur le continent. Pour justifier ces créations, il ne sera pas nécessaire que les spécificités prises en compte soient absentes de chaque région continentale. Il sera ainsi possible de créer en Corse des impositions visant à tenir compte des coûts spécifiques engendrés par l'activité touristique saisonnière. Il sera aussi possible d'adapter les dispositions fiscales nationales. Le législateur pourra ainsi, dans la mesure évidemment où il estimera que c'est utile et justifié, adapter la fiscalité nationale, par exemple en confirmant les exonérations en matière de droits de mutation à titre gratuit ».

³⁵ Comme nous avons essayé de le démontrer dans notre article précité à paraître, « Les Présidents de la Vème République : Jacobins ou Girondins ? ».