

**TOULOUSE
CAPITOLE**
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

La Corse dans la République

Mastor Wanda

Professeur de Droit public

Université Toulouse 1 Capitole

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

La Corse dans la République

WANDA MASTOR

La France est le pays le plus centralisé d'Europe. La seule démocratie où le personnage le plus considéré d'un département ou d'une région est un fonctionnaire de l'État nommé par le gouvernement et révocable par lui. Bonaparte, lecteur de Tite-Live, l'a nommé « préfet » et comptait sur lui pour lever l'impôt et assurer la conscription. De 1800 à 1870, le préfet a « organisé les élections », et, même après cette époque, il a parfois continué à les influencer (voir Anatole France) et même à les « organiser », en Algérie notamment. La République l'a doté d'un uniforme militaire, signe de majesté, et Patrick Devedjian avait remarqué qu'il est censé présider un nombre tel de commissions et d'organismes portant sur tant de sujets qu'il doit ajouter l'omniprésence à l'omniscience et à l'omnipotence. François Mitterrand et Gaston Defferre ont réduit ses pouvoirs. Mais, curieusement, Jacques Chirac réunissait tous les préfets à Paris pour lutter contre le chômage !

De Charles de Gaulle à Emmanuel Macron, tous les présidents de la République ont souhaité décentraliser la France, et, comme on inscrit tout dans la Constitution, on y a écrit que la France était à la fois indivisible et décentralisée. Le mot de la fin revint à Valéry Giscard d'Estaing, peu de temps avant de disparaître, lequel considérait que « la France n'était pas une démocratie, mais une bureaucratie ». Il reste à démontrer qu'elle bénéficie de cet état de fait qu'aucun de ses voisins ne songe à imiter et dont tous les Français se plaignent.

Wanda Mastor, professeure de droit public à l'université de Toulouse-Capitole, traite dans l'article qui suit de la Corse et de l'aspiration de cette région, de cette province (j'avoue éprouver de la difficulté devant le terme ridicule de « territoire »), à bénéficier pleinement d'une forme d'autonomie déjà attribuée par les législateurs. Ce qu'elle dit de la Corse vaut (insularité mise à part et toutes particularités admises) pour les autres régions, depuis la Bretagne, à laquelle on a mystérieusement arraché Nantes, jusqu'à la Savoie que l'on a partagée et accolée à l'Auvergne, avec un mépris du passé historique qui glace le sang. Emmanuel Macron souhaitait, en 2017, un « pacte girondin ». Qui ne pourrait se conclure que par la fin de l'État jacobin. Souhaitons qu'il y revienne pour le mettre en œuvre à partir de 2022.

J.-C. C.

Au lendemain des élections départementales et régionales des 20 et 27 juin 2021, les « analyses » et autres commentaires du taux d'abstention pleuvent en même temps que les propositions de remèdes à ce mal démocratique insupportable. Il est loin, le temps où les êtres privés du statut de citoyen et surtout de citoyenne se battaient et mouraient pour pouvoir voter, et où se rendre aux urnes le dimanche avait des allures de messe républicaine. Peu de citoyens savaient que les départementales avaient lieu en même temps que les régionales. Que le département est l'acteur clef de l'action sociale, des infrastructures, de la gestion des collèges. Que la région est celui du développement économique, de l'aménagement du territoire, des transports non urbains, de la gestion des lycées et de la formation professionnelle. Sans parler des compétences partagées en matière de sport, culture, tourisme. En résumé, ces élections pour lesquelles seulement 34,69 % des Français se sont déplacés lors du second tour étaient celles de leur quotidien.

Le constat est amer ; les propositions de réformes techniques courant au chevet de l'impuissance politique, presque pathétiques. Penser, espérer que le vote électronique à distance pourrait être un remède est d'une faiblesse insigne. Aucune réforme technique, la plus sophistiquée soit-elle, ne pourra résoudre le problème du désenchantement démocratique, particulièrement grave au sein d'un régime représentatif. La Constitution de la V^e République a beau proclamer que « son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple », l'exercice du pouvoir y est médiatisé et différé. Le peuple ne se donne à lui-même ses règles que de façon indirecte, par l'intermédiaire de représentants qu'il désigne régulièrement au moment des élections. Lesdits représentants ne se limitent pas aux membres des deux chambres du Parlement, et une approche moins jacobine de notre République permettrait de faire comprendre aux désenchantés abstentionnistes qu'ils siègent également dans d'autres lieux et sphères du pouvoir.

Dans ce paysage bien sombre – il ne faut jamais mésestimer la gravité d'un tel taux d'abstention au sein d'une démocratie dont le *demos* n'affirme plus son existence –, quelques lumières ont percé. Parmi elles, le taux de participation en Corse. En 2017, il était de

52,59 % au second tour, la liste de l'union nationaliste *Pè a Corsica* ayant alors recueilli 56,49 % des suffrages. Le décalage entre les taux de participation insulaire et national est encore plus frappant en 2021 : le taux de la première fut de 57,08 % au premier tour, de 58,91 % au second. L'engouement des Corses pour la politique n'est pas nouveau et a déjà alimenté maints écrits et fantasmes. Mais il ne pourra pas rester cantonné au monde des statistiques ou de celui d'une rhétorique partisane. Il doit, cette fois, être entendu comme un argument non seulement politique, mais aussi juridique. Les urnes ne sauraient revêtir plus de force à Paris qu'en province. Cela reviendrait à nier les grands principes de la République, à commencer par celui de son indivisibilité que l'on brandit justement de façon régulière contre les revendications insulaires nationalistes. Or ces dernières ont rassemblé près de 68 % de l'électorat au second tour : 40,64 % – soit la majorité absolue – pour la liste autonomiste menée par le président sortant Gilles Simeoni, les deux autres listes nationalistes, autonomiste et indépendantiste, ayant recueilli à elles deux 27,33 % des suffrages.

Élue à l'unanimité à la tête des Régions de France le 9 juillet 2021, Carole Delga a tout de suite évoqué le combat qu'elle entendait mener pour une meilleure décentralisation. Lors de la conférence de presse qu'elle a donnée aux côtés du président délégué Renaud Muselier, elle a annoncé la préparation d'un livre blanc destiné aux candidats à l'élection présidentielle. Parmi les propositions figurera celle d'une autonomie progressive de la Corse⁽¹⁾. Celle-ci n'est plus le combat d'une minorité agissante, voire violente ; elle est devenue celui d'une majorité votante en 2017, ce qui aurait déjà pu suffire à entraîner des conséquences normatives effectives. La révision constitutionnelle permettant l'insertion de la Corse dans la Constitution n'a pas eu lieu ; le pacte girondin promis par le Président Emmanuel Macron ne s'est pas concrétisé. L'argument démocratique se renouvelle en 2021, avec plus de force encore. Près de 68 % des Corses ont voté soit pour l'autonomie, soit pour l'indépendance de la Corse. La nouvelle présidente des Régions de France,

(1) Conférence de presse du 9 juillet 2021 (<https://www.youtube.com/watch?v=-Iv1kCnOzA&t=560s>).

femme de gauche, et son président délégué, homme de droite, portent à l'unisson le projet d'autonomie du président de la collectivité de Corse. L'argument démocratique est, tout simplement, imparable. L'argument juridique, souvent présenté comme un obstacle, n'est pas plus du côté de l'impossible autonomie. Nous avons déjà prouvé, la dernière fois dans un rapport remis le 11 octobre 2021 au président de l'exécutif de la collectivité de Corse, Gilles Simeoni, que tant notre propre Constitution que les exemples étrangers n'empêchaient pas qu'un territoire, notamment insulaire, puisse jouir de l'autonomie législative⁽²⁾. À l'argument politique et juridique de niveau constitutionnel s'oppose en réalité celui qui devrait être, dans un État de droit, le plus faible mais qui demeure, en réalité, le plus redoutable. L'argument – plus exactement, le poids – de la tradition.

La France étant un État unitaire, ni fédéral ni même régional, elle a été obligée, face aux réalités de l'exercice du pouvoir, de le décongestionner. Inutile de revenir ici sur l'histoire de la déconcentration puis de la décentralisation, duhaussement de cette dernière au rang constitutionnel en 2003, des réformes profondes de l'outre-mer qui ont prouvé que l'indivisibilité n'était pas aveugle aux différences territoriales. Un élément historique est certain, dont l'ombre continue de planer sur les débats actuels relatifs au projet de loi «4D⁽³⁾» qui, au moment où nous écrivons, a déjà changé de nom. Décidément, la différenciation, que ce soit par la voie d'une révision constitutionnelle ou de l'adoption d'une loi, a du mal à s'imposer dans notre paysage juridique qui continue de confondre indivisibilité et uniformité. Le récit de la V^e République peut aussi, et surtout, se faire à travers le prisme jacobin. D'un État centralisé et centralisateur, la République française a pourtant glissé, acte par acte, vers une organisation décentralisée, se rendant compte, pour reprendre les mots de Jacques Chirac alors en campagne, que

«la centralisation est devenue aujourd'hui un handicap pour la France⁽⁴⁾». Mais, fondamentalement, son visage ne change pas et «le récit territorial jacobin puis républicain nie et combat la diversité territoriale⁽⁵⁾». La récente censure de l'enseignement immersif des langues régionales, au terme d'une histoire proprement illisible (la même majorité qui vote la loi et saisit le Conseil constitutionnel, ce dernier qui censure deux dispositions qui n'étaient pas contestées dans le recours, le commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel qui dit l'inverse de la décision avant d'être modifié), en est un douloureux exemple⁽⁶⁾.

Concernant plus précisément la Corse, cette vision jacobine impose un carcan qui non seulement ne respecte pas la volonté des urnes, mais est en contradiction avec l'évolution législative. À un statut spécifique ne correspondent pas des pouvoirs spécifiques. Les diverses lois sur la Corse lui ont offert une architecture unique, avec une aura politique indéniable comme en témoigne le fort taux de participation aux dernières élections régionales. Mais cette puissance politique s'accompagne d'une grande impuissance juridique. À l'instar de toutes les collectivités territoriales métropolitaines, la Corse ne possède pas de pouvoir réglementaire autonome. Pourtant, tant notre Constitution que l'expérience du droit comparé, alliées au fait insulaire, apportent la preuve que lui attribuer ce pouvoir est non seulement possible, mais en cohérence avec son statut particulier.

Une existence politique réaffirmée

L'existence politique de la Corse s'est faite de pair avec la volonté décentralisatrice des exécutifs de la V^e République. Aucun des présidents de cette dernière n'a finalement eu une position tranchée «en faveur» ou «contre» les territoires⁽⁷⁾. C'est bien la reconnaissance d'une

(4) Discours prononcé à Rouen, le 10 avril 2002.

(5) R. Pasquier, «Différenciation et décentralisation», in N. Kada (dir.), *Les Tabous de la décentralisation*, Berger-Levrault, «Au fil du débat», 2015, p. 173.

(6) Conseil constitutionnel, décision n° 2021-818 DC du 21 mai 2021, Loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion. Voir notamment P. Martel, W. Mastor et P. Ottavi, «Les trois stigmates des langues régionales», *L'Express*, version numérique du 11 juin 2021 (https://www.lexpress.fr/actualite/idees-et-debats/les-trois-stigmates-des-langues-regionales_2152532.html).

(7) Nous nous permettons de renvoyer à notre étude, «Les Présidents de la V^e République : Jacobins ou Girondins?», *Pouvoirs*, n° 166, 2018, p. 81-97.

(2) Voir *Rapport sur l'évolution institutionnelle de la Corse* remis au président de l'exécutif de la collectivité de Corse, Gilles Simeoni, le 11 octobre 2021 (https://www.isula.corsica/Evolution-institutionnelle-de-la-Corse-consulter-le-rapport-de-Wanda-Mastor-en-integralite_a2683.html), ainsi que «La Corse sous la V^e République. Soixante ans d'évolution statutaire», in Ph. Blacher, *La Constitution de la V^e République, 60 ans d'application (1958-2018)*, LGDJ, 2018, p. 49-65.

(3) Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, déposé au Sénat le 12 mai 2021.

nécessité de décongestion du pouvoir en général qui a permis la reconnaissance de certains statuts particuliers, dont celui de la Corse.

L'histoire des territoires sous la V^e République commence par la question de la Communauté et des sécessions. Communauté qui ouvre alors le texte fondamental (« La République et les peuples des Territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution, instituent une Communauté [...] ») et ne perdurera que quatre années. Sécession de la Guinée lors du référendum du 28 septembre 1958 qui sera bientôt suivie de celles du Mali, de la République malgache et des autres membres de la Communauté. La présidence de Charles de Gaulle est surtout marquée du sceau des indépendances des anciennes colonies. Point ici de référence à une quelconque tradition révolutionnaire : il s'agit avant tout d'offrir aux anciennes colonies un droit de décider pour elles-mêmes.

Nous avons reconnu à ceux qui dépendaient de nous le droit de disposer d'eux-mêmes. Le leur refuser, c'eût été contredire notre idéal (...), nous attirer la réprobation du monde (...). Il est tout à fait naturel qu'on ressente la nostalgie de ce qui était l'Empire, tout comme on peut regretter la douceur des lampes à huile, la splendeur de la marine à voile, le charme du temps des équipages. Mais quoi ? Il n'y a pas de politique qui vaille en dehors des réalités⁽⁸⁾.

Huit ans plus tard, en inaugurant la Foire internationale de Lyon, de Gaulle appelle de ses vœux le deuil de l'ancien mode de l'organisation du pouvoir : « L'évolution générale porte (...) notre pays vers un équilibre nouveau⁽⁹⁾. » Équilibre nouveau qui ne sera pas totalement étranger à sa perte volontaire du pouvoir. Georges Pompidou s'inscrit dans la continuité décentralisatrice de son prédécesseur qu'il avait d'ailleurs contribué à créer en tant que son Premier ministre⁽¹⁰⁾. Valéry Giscard d'Estaing

(8) Allocution radiotélévisée du 14 juin 1960, citée par J.-J. Chevallier, G. Carcassonne, O. Duhamel et J. Benetti, *Histoire de la V^e République*, 16^e édition, 2017, p. 62, § 19. L'extrait composé en romain est souligné par l'auteur.

(9) Discours du 24 mars 1968, prononcé lors de l'inauguration de la 50^e Foire internationale de Lyon.

(10) Georges Pompidou, s'exprimant dans son village natal de Montboudif le 26 juin 1971, rappelle ainsi l'importance de décongestionner le pouvoir qui ne saurait s'exercer que dans la capitale. Dans la lignée d'une tradition girondine, l'homme du Cantal entend favoriser la déconcentration et la décentralisation : « Déconcentration, c'est-à-dire remettre aux administrations locales, départementales, aux préfets et directeurs départementaux ou régionaux, des pouvoirs de décision qui, à l'heure actuelle, appartiennent aux administrations centrales. (...) Décentralisation, c'est autre chose, cela veut dire que surtout à partir du moment où l'administration et notamment, l'administration préfectorale et l'administration préfectorale régionale, se trouve détenir davantage de pouvoir, il est normal et

souhaite aménager la France « sans la morceler⁽¹¹⁾ » et François Mitterrand fera « accomplir à la décentralisation un pas décisif⁽¹²⁾ ». Jacques Chirac entendra placer le modèle français « entre l'étatisme jacobin et un fédéralisme importé⁽¹³⁾ », volonté décentraliste qui s'épanouit dans deux grandes révisions constitutionnelles importantes pour les territoires, celles de 1998 et de 2003. Nicolas Sarkozy, tout en freinant cette volonté, ne lui portera pas non plus un coup fatal. Quant à François Hollande, on sait combien sa frustration de ne pas pouvoir engager une révision constitutionnelle sur le thème fut réelle. C'est précisément devant l'assemblée de Corse qu'il a exprimé ce regret, 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⁽¹⁴⁾.

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 portés au débat (...). C'est pourquoi je n'éluderai pas la question. Sur ce sujet, comme sur tous les autres, je suis ouvert au dialogue⁽¹⁵⁾.

Mais le « pacte girondin » du Président Macron ne sera pas le point d'orgue de cette évolution

il est naturel, et il est même nécessaire, qu'elle trouve en face d'elle une représentation des citoyens. »

(11) Discours du 7 décembre 1978, prononcé à l'occasion de la conférence nationale d'aménagement du territoire à Vichy.

(12) Discours prononcé lors de son second septennat, à Moulins, le 22 mars 1990.

(13) Discours prononcé à Rouen, le 10 avril 2002 (alors qu'il est en campagne).

(14) <http://discours.vie-publique.fr/notices/177000567.html>.

(15) <https://en-marche.fr/articles/discours/meeting-macron-furiani-discours>.

décentralisatrice. Même si l'exposé des motifs du projet de loi «4D» a des accents ambitieux, présentant le texte comme «une nouvelle étape de la décentralisation : une décentralisation de liberté et de confiance», les premiers débats montrent à quel point le texte est une manière d'éviter le naufrage de la tentative de révision de la Constitution.

C'est donc dans cette histoire encore inachevée de la décentralisation que la spécificité de la Corse s'est construite, au niveau législatif. L'histoire de l'évolution statutaire de l'île 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. Cette tension revendicatrice a permis des évolutions législatives notables, qui ont offert à la Corse un statut spécifique.

Une consécration législative : la spécificité de la Corse

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 quels que soient les présidents de la République successifs. Néanmoins, l'île a eu régulièrement besoin de gardiens vigilants de cette trajectoire, tel que Michel Rocard qui s'écriait, dans une tribune au *Monde* le 31 août 2000 à propos de la Corse où il décidera d'«aller dormir⁽¹⁶⁾» : «Jacobins, ne tuez pas la paix!»

La région de Corse bénéficie d'un statut particulier depuis la loi n° 82-214 du 2 mars 1982. Depuis, 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 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 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. 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, 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 : cet ensemble de lois permet de mettre en évidence le fait que la spécificité n'est pas, loin sans faute, une revendication nouvelle.

Comme l'a rappelé le 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 forgé une identité à nulle autre pareille au sein de la République.

Cette spécificité s'observe à plusieurs niveaux, institutionnel et matériel.

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⁽¹⁷⁾». 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 responsable

(16) Lettre écrite deux ans avant sa mort et lue par son fils aîné lors de la cérémonie au temple de l'Étoile, publiée dans le journal *Libération* du 17 juillet 2016.

(17) <https://www.senat.fr/rap/l01-049/l01-0491.html> (cette phrase figure en gras dans le texte cité).

devant l'Assemblée. 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.

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, mais non accompagné de pouvoirs spécifiques. 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⁽¹⁸⁾»), n'est donc pas nouvelle. 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 (cons. 4).

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. Dotée d'un statut particulier, la collectivité de Corse, devenue unique, ne jouit toujours pas de pouvoirs normatifs correspondants.

Une impuissance juridique maintenue

Quelle que soit l'analyse qui peut être faite des résultats des élections, elle ne saurait faire perdre de vue la force de l'argument premier au sein d'une démocratie représentative : celui de la légitimité démocratique. Les résultats des élections de 2017, tant au niveau national que

local, ont offert aux discours réclamant plus de pouvoirs pour la collectivité de Corse l'assise politique qui autrefois faisait défaut. Combinée aux multiples discours d'un président s'appuyant sur un «pacte girondin» et appelant à «un changement de paradigme complet⁽¹⁹⁾», la voie de la négociation avec le pouvoir central, notamment celle de la révision constitutionnelle, semblait promise à des concrétisations. La suite est enchaînement d'échecs politiques, d'insatisfactions ontologiques et de crises républicaines et sanitaires. Les résultats des élections des 20 et 27 juin 2021 non seulement relancent le débat sur les pouvoirs de la collectivité de Corse, mais leur offrent une légitimité démocratique plus forte encore. Il est impossible, pour le pouvoir central, de rester sourd aux appels de l'écrasante majorité de citoyens de l'un des territoires de la République. L'impuissance juridique maintenue après les élections de 2017 ne saurait perdurer sous peine de mépris des suffrages.

En l'état actuel du droit, l'ensemble du dispositif législatif fait apparaître une contradiction entre, d'une part, la volonté d'affirmer la spécificité de l'île et, d'autre part, le fait de ne pas lui offrir les outils normatifs découlant logiquement de cette spécificité. Il s'agit là d'une incohérence que seule une révision constitutionnelle pourrait rectifier, en attribuant à la Corse un statut de région autonome.

Les débats en cours sur la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements, lorsque la loi ou le règlement le prévoit, de déroger pour un objet limité aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ne doivent pas éclipser la spécificité de la Corse. La différenciation des normes est sans doute une manière efficace de donner au principe constitutionnel de subsidiarité la chair qui lui faisait défaut. Existant déjà pour une certaine outre-mer, mais avec plus ou moins de fortune, elle doit bénéficier à chacune des collectivités territoriales de la République. Mais, d'une part, l'avenir de ladite différenciation est tout aussi incertain avec le projet de loi «4D» – rebaptisé pour le moment «3DS» – qu'il ne l'était déjà avec le projet de loi constitutionnelle ; d'autre

(18) Projet de loi constitutionnelle n° 2203 pour un renouveau de la vie démocratique, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale, le 29 août 2019.

(19) 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/>).

part, il ne saurait compenser, à lui seul, les lacunes relatives à la Corse.

Il faut commencer par préciser que la faiblesse du pouvoir normatif des collectivités territoriales n'est pas un problème propre à la collectivité de Corse. Le débat actuel sur la différenciation essaie de panser les plaies de collectivités récemment – et encore – épuisées par la gestion de la Covid-19, et qui ont, notamment à travers les voix des présidents de régions, réclamé moins de verticalité dans les prises de décisions. Les collectivités territoriales disposent de compétences uniquement transférées, et ne bénéficient toujours pas de pouvoir réglementaire autonome. La constitutionnalisation du pouvoir réglementaire local (art. 72 al. 3) en 2003 ne fait de ce dernier qu'un pouvoir secondaire et résiduel : secondaire car il demeure soumis au règlement national du Premier ministre et du président de la République ; résiduel car il s'exerce dans une double limite énoncée par l'article 72 alinéa 3 (« dans les conditions prévues par la loi » et pour « l'exercice de leurs compétences »).

Dans ses décisions précitées de 1991 et de 2002, le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs rappelé que les nouvelles dispositions ne transféraient pas à la collectivité territoriale de Corse une matière relevant du domaine réglementaire ou législatif. Dans la première, il a souligné que le fait de prévoir la consultation de l'Assemblée de Corse sur les projets de loi comportant des dispositions spécifiques à la Corse « ne saurait avoir une quelconque influence sur la régularité de la procédure législative » (cons. 48). De même, il a censuré la disposition obligeant le Premier ministre de se justifier dans un délai déterminé sur la suite à donner aux propositions de l'Assemblée de Corse (cons. 50 et 51). Dans la seconde, il est revenu sur ces dernières en matière législative : si elles sont conformes à la Constitution, ce n'est que parce qu'aucune obligation n'était faite au gouvernement quant à la suite à leur donner (cons. 17). Le pouvoir de proposer la modification ou l'adaptation de dispositions réglementaires ne viole pas non plus la Constitution puisqu'il ne s'agit, en aucun cas, du transfert d'une matière relevant du domaine réglementaire (cons. 9).

Il en découle clairement que, comme l'a relevé le rapport dirigé par Guy Carcassonne

et présenté à l'Assemblée de Corse en 2013⁽²⁰⁾, « cette faculté de proposition n'empêche donc la 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. En résumé, les lois de 1991 et 2002 ont été vidées du venin d'inconstitutionnalité qui consistait, pour le Conseil constitutionnel, à offrir à la Corse un réel pouvoir de décision.

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 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 du 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'est pas contraignant, mais encore le

(20) Rapport rédigé avec trois autres professeurs de droit constitutionnel : J. Benetti, D. Capitant et nous-même. Les principales propositions du rapport avaient été ensuite intégrées dans un texte adopté par l'Assemblée de Corse le 27 septembre 2013, à 46 voix sur 51.

Premier ministre ne se donne-t-il pas la peine d'y répondre, quand les propositions ne sont tout simplement pas rejetées.

L'actuel débat sur la différenciation pourrait permettre à la Corse d'avancer sur le chemin normatif. Non la différenciation des compétences, qui permet que certaines collectivités exercent des compétences, en nombre limité, dont ne disposent pas les collectivités de la même catégorie, mais la différenciation des normes, c'est-à-dire l'adaptation locale des normes nationales. Mais, d'une part, telle qu'elle est inscrite dans le projet de loi initialement intitulé «4D», cette différenciation est peu ambitieuse; d'autre part, les arguments démocratiques (les résultats des dernières élections régionales), juridiques (l'acquis d'un statut particulier) et géographiques (le fait insulaire) permettent à la Corse de revendiquer plus que ce qui sera offert à l'ensemble des territoires. Il ne s'agit pas de marquer sa différence dans l'absolu mais de tirer les conséquences de toutes les analyses qui précèdent.

Du moment qu'une autorité normative, quelle qu'elle soit, reconnaît les spécificités, les particularités d'un territoire, elle doit dans le même temps en assumer les conséquences juridiques. 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. L'hypothèse retenue par le projet de loi constitutionnelle qui ne se concrétisera vraisemblablement pas était celle d'un simple pouvoir d'adaptation des lois nationales. À l'aune des dernières élections régionales et de l'écrasante faveur des Corses pour l'autonomie, celle-ci doit de nouveau prendre sa place dans les négociations avec le pouvoir central.

La voie de l'autonomie

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 formule aux accents tautologiques : elle est une collectivité à statut particulier⁽²¹⁾.

Après quarante années de reconnaissance législative de sa spécificité, la Corse ne peut demeurer au stade de la clandestinité constitutionnelle. 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. Particulier, ce territoire l'est assurément : il est doté d'une organisation spécifique, d'un régime électoral propre, de la possibilité d'extension des compétences, de ressources fiscales indirectes dérogoires, d'un droit à la consultation sur les projets de textes législatifs et réglementaires, du pouvoir de proposition d'adaptation des lois et règlements, pour ne citer qu'eux. Au nom de la cohérence logique qui a toujours présidé à l'écriture du droit, il convient de lui offrir les pouvoirs corrélatifs à sa spécificité.

Après l'élection, au niveau national, du candidat faisant du «pacte girondin» l'un des piliers de ses discours et, au niveau local, d'une majorité d'autonomistes en 2017, renforcée en 2021, il n'est plus possible d'éluider la question de l'inscription de la Corse autonome dans la Constitution. Autonomie qui ne signifierait pas la sortie de la Corse de la République française, mais son insertion en tenant compte de ses spécificités.

Le droit comparé nous enseigne que la présence de régions autonomes au sein d'États indivisibles n'est en rien contradictoire. 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'État central conservant la compétence dans les domaines dits «régaliens» tels que la justice, la défense et

(21) Voir les actes à paraître du colloque «Les collectivités à statut particulier : les enjeux de la différenciation», sous la direction scientifique de A. Fazi et N. Kada, université de Corti-Pasquale-Paoli, 12 et 13 septembre 2019.

la politique extérieure. En Espagne, en Italie ou au Portugal, cette autonomie est garantie par la Constitution et n'entre nullement en contradiction avec l'indivisibilité de la souveraineté étatique. La collectivité de Corse, pour tous ces points, correspond au « portrait type » des régions européennes bénéficiant d'une autonomie au sein de l'État unitaire. Il ne lui manque qu'une dernière chose, dont jouissent la grande majorité des îles méditerranéennes : le pouvoir de réglementer et même celui de voter des lois dans certaines matières.

Les trois pays que nous venons de citer, ainsi que le Royaume-Uni – pour ne citer que ceux qui, parmi nos plus proches voisins, ne sont pas des États fédéraux – accordent un certain degré d'autonomie à toutes ou certaines parties de leur territoire tout en les maintenant au sein de leur structure globale, qu'elle soit par ailleurs de forme républicaine ou monarchique. À l'argument de la conciliation possible entre unité de l'État et autonomie des régions s'ajoute, en droit comparé, celui relatif à l'insularité⁽²²⁾.

Il est classique de rappeler que la Corse est l'une des rares îles de Méditerranée à ne pas être dotée d'un statut d'autonomie, comme c'est le cas de la Sicile, de la Sardaigne ou de l'archipel des Baléares. Assurément, ces modèles doivent continuer d'alimenter le débat sur le statut de la Corse, comme en attestent les entretiens que nous avons menés, dans le cadre de notre rapport précité sur l'évolution institutionnelle de la Corse, avec la présidente du gouvernement des îles Baléares et le vice-président de la région de Sicile⁽²³⁾. Mais, en dehors de la Méditerranée, d'autres exemples sont particulièrement pertinents pour faire de l'insularité un argument majeur. En Espagne ou en Italie, les îles bénéficient d'un certain degré d'autonomie notamment en raison du fait insulaire. Au Portugal, en Finlande et au Danemark, seules les îles sont autonomes, précisément parce qu'elles sont des îles.

Alors même qu'il est formellement présenté par sa Constitution comme un « État unitaire » (article 6) et que la souveraineté y est « une et indivisible » (article 3-1), le Portugal offre l'autonomie législatives aux Açores et à Madère.

Le titre VII de la Constitution portugaise est par ailleurs entièrement consacré aux « régions autonomes » que sont les deux archipels. En vertu de l'article 225-1 de la Constitution : « Le régime politique et administratif propre aux archipels des Açores et de Madère est fondé sur les caractéristiques géographiques, économiques, sociales et culturelles de ces régions et sur les mémorables aspirations à l'autonomie des populations insulaires. » Et le même article de rappeler, en son paragraphe 3, que cette autonomie « ne porte pas atteinte à la souveraineté de l'État ». En conséquence, les deux archipels bénéficient d'une autonomie dans les matières qui ne sont pas réservées à l'État, et développées dans leurs statuts respectifs plusieurs fois modifiés. L'exposé des motifs du statut d'autonomie des Açores évoque même, dans le respect des principes ci-dessus rappelés, la possibilité d'un « peuple açorien (...) s'affirmant comme l'héritier de ceux qui, historiquement, ont résisté à l'isolement et l'abandon, aux intempéries et autres catastrophes naturelles, aux siècles de pénurie matérielle et aux plus diverses contrariétés ; se forgeant ainsi un « portugaisisme » singulier et fier qu'ils ont osé nommer l' « açorianité »⁽²⁴⁾.

La mer Baltique offre également deux exemples d'États qui n'accordent une autonomie législative qu'à un territoire, en l'espèce insulaire : l'autonomie des îles Åland en Finlande ; autonomie des îles Féroé et du Groenland au Danemark.

Les régions européennes, fussent-elles insulaires, ne disposent jamais d'un pouvoir législatif absolu qui déposséderait l'État central de l'un de ses bras souverains. L'autonomie des régions n'entrave en rien les grands principes suivants, qui rappellent que les États régionaux ne sauraient être confondus avec des États fédéraux : les régions ne bénéficient que de statuts, jamais de Constitutions ; le pouvoir législatif n'est jamais absolu mais encadré ; les lois régionales ne doivent pas être contraires à la Constitution, la justice constitutionnelle (quelle que soit sa forme) veillant à cette conformité.

L'argument de droit comparé apporte donc la preuve irréfutable qu'une République peut être proclamée à la fois « une

(22) Nous nous permettons de renvoyer à notre étude, « L'insularité saisie par le droit constitutionnel », *Mélanges en hommage à Dominique Rousseau*, Lextenso, 2020, p. 457-471.

(23) Le compte rendu de la vingtaine d'entretiens menés avec plusieurs personnalités se trouve en annexe du rapport précité (https://www.isula.corsica/Evolution-institutionnelle-de-la-Corse-consulter-le-rapport-de-Wanda-Mastor-en-integralite_a2683.html).

(24) C'est nous qui utilisons les guillemets à l'intérieur de la citation, vu la particularité de ces expressions dans le texte original que nous traduisons (« *forjando assim um singular e orgulhoso portuguesismo a que ousaram nomear de Açorianidade* »).

et indivisible » (rappelons au passage que la Constitution française a abandonné en 1946 la référence à l'unité) et reconnaître en son sein des régions dotées d'un pouvoir normatif autonome. Tant les arguments démocratiques que juridiques (de droit constitutionnel interne et comparé) plaident pour une reconnaissance de pouvoirs effectifs pour ce territoire insulaire auquel le Parlement, depuis 1982, n'a de cesse de reconnaître les spécificités. Les craintifs de l'explosion du principe de l'indivisibilité de la République devraient comprendre que cette réforme ne ferait qu'emprunter la voie déjà tracée par l'outre-mer. Les modifications successives de la Constitution de la République française sont allées progressivement dans la voie de la reconnaissance de ces spécificités : toujours plus de dispositions dérogoires, de reconnaissances, même symboliques, d'« intérêts particuliers », d'« adaptations nécessaires »

pour ne citer qu'eux. Même si la question du pouvoir réglementaire des départements et régions d'outre-mer et des collectivités d'outre-mer est complexe et mérite également de nouveaux aménagements, il n'en demeure pas moins que dès la révision constitutionnelle de 1998, poursuivie et accentuée par celle de 2003, il est apparu clairement que l'indivisibilité ne pouvait être confondue avec l'uniformité. Elle l'est d'autant moins à l'heure où la « différenciation » occupe les esprits, même de manière confuse. Accepter que la diversité territoriale soit une richesse et non une entrave à la République n'a rien de « révolutionnaire » ; c'est à la fois une question de cohérence pour un pays membre de l'Union européenne et, en ce qui concerne plus précisément la Corse, de respect du principe démocratique.

WANDA MASTOR

LE CORSE EST UN PEUPLE EXTRÊMEMENT DIFFICILE À CONNAÎTRE

Le Corse est un peuple extrêmement difficile à connaître ; ayant l'imagination très vive, il a les passions extrêmement actives.

Général BONAPARTE, Lettre au Directoire, 3 frimaire an V (23 novembre 1796).