

01 _ 2024

RAPPORT

**Un compromis
pour la Corse**

**Une Corse autonome
dans la République française**

_Laurent Cohen
_Yves Colmou
_Hugo Le Neveu-Dejault

Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS

Laurent Cohen est codirecteur général de la Fondation Jean-Jaurès.

Yves Colmou est ancien conseiller des Premiers ministres Michel Rocard, Lionel Jospin et Manuel Valls.

Hugo Le Neveu-Dejault est expert associé à la Fondation Jean-Jaurès.

Préambule

Éloge du compromis, c'est le titre du bel ouvrage de 2016 dans lequel le regretté Henri Weber rappelait les fondamentaux de la social-démocratie et cherchait à en projeter les principes au XXI^e siècle¹. Bien sûr, ces compromis étaient d'abord dans l'ordre économique et social. Mais la même logique sociale-démocrate vaut aussi pour les rapports entre un État central et les collectivités locales, cela s'appelle en France, depuis 1982, la décentralisation. Cela vaut *a fortiori* pour les rapports entre cet État et un territoire insulaire ayant son histoire, sa culture, sa langue et une forte identité. C'est dans cet esprit que la Fondation Jean-Jaurès a choisi de s'intéresser aux rapports entre l'État et la Corse.

Avec beaucoup de modestie, nous avons essayé de contribuer à un objectif ambitieux en proposant d'avancer par étapes vers une Corse autonome dans la République française. Plus précisément, nous avons voulu proposer des choix et des rédactions juridiques (constitutionnelles, organiques, législatives) ainsi qu'une nouvelle répartition des compétences qui s'efforcent de concrétiser cet objectif.

Depuis 1982, c'est la gauche, et tout particulièrement Gaston Defferre, Michel Rocard, Pierre Joxe, Lionel Jospin et, plus près de nous, Manuel Valls et Jean-Michel Baylet qui ont consacré et fait évoluer un statut particulier pour la Corse. Nicolas Sarkozy s'y est essayé avec le projet de référendum de 2003 en Corse, proposé, et rejeté. Aujourd'hui, un processus est en cours, des étapes ont été franchies. Le discours du président de la République, prononcé le 28 septembre 2023 devant l'Assemblée de Corse, évoque la perspective d'une autonomie et ouvre ainsi une opportunité qu'il faut saisir. Nous nous inscrivons dans cette démarche. Mais, à ce jour, nul ne sait si ce processus peut aboutir. Nous savons seulement,

comme les acteurs, qu'il faut pour cela du mouvement de part et d'autre.

Un compromis suppose que l'on converge. L'aboutissement n'est jamais la position de départ de chacune des parties. Proposer un compromis avant qu'il ne soit signé par les acteurs eux-mêmes, c'est prendre le risque, que nous assumons, de ne satisfaire personne et d'être critiqué par tous. Trop audacieux pour les uns, trop conservateur pour les autres. Essayons quand même d'être utiles. Car l'histoire récente de la Corse, depuis Aléria en 1975, avec l'assassinat du préfet Érignac en 1998 et même avec l'assassinat en prison d'Yvan Colonna en 2022 en passant par de trop nombreux épisodes, nous montre qu'il ne faut pas attendre la violence, le sang et les morts pour s'intéresser à la Corse, à son présent et à son avenir. La paix doit aussi, doit d'abord être l'objectif et le moteur pour avancer vers un compromis.

Pour résumer, à nos yeux, ce compromis pour l'autonomie de la Corse dans la République française passe bien sûr par la reconnaissance de la spécificité corse dans la Constitution, par une loi organique qui donne un contenu à cette reconnaissance, par une capacité d'initiative législative hors du domaine régalién, par une fiscalité propre à la Corse, corollaire de la responsabilité, par des dispositions spécifiques dans les domaines foncier et immobilier sans créer un statut de résident, par un développement de l'enseignement de la langue corse, mais en n'excluant personne.

Il reste malgré tout une question que nous ne traitons pas dans ce rapport, mais que nous ne pouvons passer sous silence. La Corse connaît depuis longtemps une dérive mafieuse qui s'est encore aggravée. Comment concilier plus d'autonomie et plus de respect de l'État de droit ? Le président de l'exécutif, Gilles Simeoni, dans un entretien très lucide, considère que

1. Henri Weber, *Éloge du compromis*, Paris, Plon, 2016.

« la meilleure réponse aux mafieux, c'est la démocratie¹ ». C'est aussi notre espoir, même s'il y faudra également une action résolue de la police, de la gendarmerie, de la justice, et la mobilisation de la société corse.

Contribuer à un compromis qui garantisse la paix civile et l'épanouissement de la Corse et des Corses

dans la République, c'est notre tentative et notre pari, en n'oubliant pas le message de Gramsci, inspiré de Romain Rolland, qui demandait à ses amis de concilier « le pessimisme de l'intelligence et l'optimisme de la volonté² ».

1. Jacques Follorou, « Gilles Simeoni : "En Corse, le corps social a un rôle important à jouer face aux mafieux" », *Le Monde*, 29 août 2023.

2. La formule est employée par Antonio Gramsci dans une lettre écrite en prison le 19 décembre 1929 et adressée à son frère Carlo. Antonio Gramsci, *Cahiers de prison* [1948], Paris, Gallimard, 1996.

La Corse aujourd'hui : un statut particulier, une majorité claire, un processus engagé

Un statut déjà particulier

Le statut particulier de la Corse est le fruit d'une longue évolution législative qui n'a jamais connu de retour en arrière.

La loi du 2 mars 1982 affirme pour la première fois que la Corse est une région à statut particulier, avec une assemblée et un exécutif différents, un scrutin proportionnel direct, des élections dans l'année, à la différence du cas des autres régions, un mode de scrutin propre et des compétences nouvelles, qui seront précisées par une loi ultérieure. La loi du 19 mai 1991 modifie le mode de scrutin, toujours différent de celui des autres régions, notamment concernant les seuils de fusion et de maintien des listes, précise le rôle du conseil exécutif et accroît les compétences de ce dernier. Toutefois, l'article qui reconnaît l'existence du « peuple Corse, composante du peuple français » est censuré par le Conseil constitutionnel. La loi du 22 janvier 2002 donne encore de nouvelles compétences à la collectivité de Corse et organise l'enseignement de la langue corse dans l'Éducation nationale. C'est le fruit d'un long processus de dialogue entre toutes les forces politiques de l'île, mené par le Premier ministre lui-même. La loi du 7 août 2015, dite loi Notre (Nouvelle Organisation territoriale de la République), crée la collectivité de Corse par la

suppression des conseils départementaux et le transfert de toutes leurs compétences et de toutes leurs administrations au profit de la Région. Cette loi est votée après l'élection d'une majorité autonomiste et nationaliste à la tête de la Région.

Cette démocratie locale dispose de compétences élargies qui dérogent au droit commun. L'Assemblée règle par ses délibérations les affaires de la Corse et peut également adapter lois et règlements aux spécificités de l'île. Toutefois, « cette faculté de proposition n'emporte [...] reconnaissance pour l'Assemblée de Corse ni d'un pouvoir normatif, ni davantage d'un droit d'initiative¹ ».

L'Assemblée de Corse peut ainsi présenter des propositions tendant à adapter des dispositions législatives ou réglementaires, à l'instar de la délibération du 12 décembre 2014 favorable à la fusion des deux départements et de la collectivité territoriale de Corse². Cette faculté d'adaptation permet d'affirmer une position majoritaire de l'Assemblée de Corse concernant de larges domaines (organisation de l'ensemble des collectivités corses, développement économique, social et culturel de l'île)³. La collectivité de Corse peut également renforcer son statut différencié en demandant l'habilitation du législateur pour fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île, à l'exclusion du domaine régalien.

1. Consultation juridique rédigée sous la direction de Guy Carcassonne, professeur de droit public à l'Université de Paris-Ouest Nanterre-La Défense, Julie Benetti, professeur de droit public à l'Université de Reims Champagne-Ardenne, Wanda Mastor, professeur de droit public et droit constitutionnel à l'Université de Toulouse Capitole, et David Capitant, professeur de droit public à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 28 mars 2013.
2. Délibération 14/207 AC de l'Assemblée de Corse.
3. Article L. 4422-16, I et III du Code général des collectivités territoriales.

En miroir, l'Assemblée de Corse doit être consultée sur les projets et les propositions de lois ou de décrets comportant des dispositions spécifiques à la Corse. Les conseillers territoriaux peuvent se prononcer (favorablement ou défavorablement) sur les dispositions impliquant l'avenir de la Corse. Ce fut le cas par exemple en 2021, l'Assemblée de Corse donnant un avis favorable sur la proposition de loi relative à l'évolution statutaire de la collectivité de Corse dans le cadre de la lutte contre les spéculations foncière et immobilière dans l'île¹. Innovantes, ces compétences n'en demeurent pas moins toujours soumises au bon vouloir des institutions centrales. Ces consultations et ces propositions ne sont en effet nullement contraignantes. Le texte de 1991 permettait pourtant à l'Assemblée de Corse d'imposer au Premier ministre de répondre dans un délai déterminé, mais le Conseil constitutionnel considéra 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 territoriale² ».

Ces limites ont de nouveau été réaffirmées en 2002 par le Conseil constitutionnel : les compétences de la collectivité de Corse se bornent à la proposition de modifications, mais aucune matière relevant du domaine de la loi ne peut lui être transférée³. Sans disposition expresse de la Constitution, le législateur ne peut consentir à déléguer un domaine de sa compétence, même pour une expérimentation. La loi de 2002 aurait pu offrir un cadre favorable à l'autonomie. La décision du Conseil constitutionnel et les politiques des gouvernements depuis 2002 ont réduit cette potentialité. Les moyens d'action de la collectivité de Corse restent proches du droit commun en l'absence d'une véritable reconnaissance constitutionnelle.

La Corse est ainsi une collectivité dotée d'une organisation spécifique, avec un régime parlementaire⁴ où l'exécutif est différencié de l'Assemblée, avec un mode de scrutin différent de celui des autres régions,

une possibilité d'extension de compétences que n'ont pas les autres régions, des ressources fiscales dérogatoires, un droit à la consultation sur les projets de lois et de décrets, un pouvoir de proposition d'adaptation des lois et des règlements. C'est aussi un territoire où la langue corse est enseignée dans l'Éducation nationale par un corps de professeurs recrutés *via* des concours nationaux allant jusqu'à l'agrégation. Et l'on peut ajouter qu'après avoir eu un régime de droit de succession complètement différent (les arrêtés dits Miot), les Corses bénéficient toujours transitoirement d'un régime plus favorable, que les tarifs de transport sur le continent sont moins élevés pour les résidents corses (au nom du principe de la continuité territoriale) et que le prix du tabac et des cigarettes y est également moindre en raison d'un régime de taxes différent⁵.

Une majorité claire

Longtemps, la revendication autonomiste et nationaliste est restée minoritaire dans l'expression du suffrage des Corses aux différentes élections, et d'abord aux élections territoriales. Il n'en va plus de même depuis 2015, et surtout depuis 2017 et 2021. Ces choix se trouvent également confirmés lors des élections législatives.

Lors des élections régionales de 2015, au premier tour, la liste autonomiste conduite par Gilles Simeoni obtient 17,62 % et la liste nationaliste conduite par Jean-Guy Talamoni, 7,62 %. Au second tour, leur liste commune conduite par Gilles Simeoni arrive en tête avec 35,34 % des voix, remporte 24 sièges et donc, surtout, l'exécutif de la Région. Lors des élections territoriales de 2017, propres à la Corse, la liste conduite par Gilles Simeoni obtient 45,36% des suffrages dès le premier tour et 56,46% au second tour, soit 41 sièges.

1. Délibération n° 21/070 AC de l'Assemblée de Corse.

2. Conseil constitutionnel, décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 relative à loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, considérant 50.

3. Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002.

4. Pour plus de détails, cf. l'annexe 1.

5. Un alignement des taxes entre l'Hexagone et la Corse est prévu en 2025.

Lors des élections territoriales de 2021, avec une offre politique organisée différemment, quatre listes autonomistes et nationalistes se présentent devant les électeurs. Au premier tour, les listes autonomistes conduites par Gilles Simeoni et Jean-Christophe Angelini obtiennent respectivement 29,19 % et 13,22 % des voix ; la liste nationaliste de Jean-Guy Talamoni, 6,90 %, et celle conduite par Paul-Félix Benedetti, 8,39 %. Au second tour, la liste « Fà populu in seme » de Gilles Simeoni obtient 40,64 % et 32 sièges, la liste « Avanzemu pè un populu vivu ! » de Jean-Christophe Angelini (fusionnée avec la liste de Jean-Guy Talamoni) obtient 15,07 % et 8 sièges, la liste maintenue de Jean-Félix Benedetti, « Core in Fronte », 12,26 % et 6 sièges. Notons que la participation à ces élections était significativement supérieure en Corse, 57 % au premier tour, 59 % au second, alors que la participation de la France entière était de 33,3 % au premier tour et de 34,69 % au second.

Pour prendre les chiffres du premier tour, 42,41 % des Corses se sont prononcés pour des listes autonomistes et 15,29 % pour des listes nationalistes, soit 57,7 % pour ces deux courants. Au second tour, le total des suffrages exprimés par les listes autonomistes et nationalistes s'élève à 67,97 %. De plus, lors des élections législatives de 2017 comme lors de celles de 2022, trois des quatre députés corses sont autonomistes. La légitimité démocratique de l'aspiration à l'autonomie est désormais clairement établie.

Un processus engagé

Le 7 avril 2017, à Furiani, le candidat Emmanuel Macron déclare à propos de l'avenir de la Corse :

« [...] cette collectivité sera d'abord ce que les Corses choisiront d'en faire ». Pourtant, lorsque le président Macron se rend en Corse les 6 et 7 février 2018, le ton a changé. Il n'est plus question que de faire figurer la Corse dans un article 72-5 de la Constitution sans compétences nouvelles, avec seulement une possibilité d'adaptation des lois et des règlements.

En 2022, après les élections territoriales de 2021 et après la mort en prison d'Yvan Colonna, dans laquelle la responsabilité de l'État à travers son administration pénitentiaire est clairement établie¹, le ministre de l'Intérieur ouvre un processus de discussion avec les élus corses pouvant « aller jusqu'à l'autonomie² ». Avec des hauts et des bas, des périodes denses et des temps morts, ce processus est en cours. Il est marqué par de nouveaux propos du président de la République le 24 février 2023, indiquant qu'il n'a « pas de tabou » sur l'avenir institutionnel de l'île et que celui-ci « pourrait s'inspirer beaucoup de modèles méditerranéens³ ». Au préalable, le ministre de l'Intérieur a fixé deux « lignes rouges » : le maintien de la Corse dans la République et le refus de l'existence de deux catégories de citoyens. Une fois le cadre établi, l'exécutif a demandé aux élus corses de préciser leur projet d'autonomie. Dès lors, la majorité territoriale a engagé son propre processus de définition.

En janvier 2023, lors de son Assemblée générale, le parti Femu a Corsica a présenté les premiers contours d'un projet d'autonomie. Le 31 mai 2023, la Commission des compétences législatives et réglementaires et pour l'évolution statutaire de la Corse de l'Assemblée de Corse a présenté son rapport, *Vers un statut d'autonomie pour la Corse*⁴. Le 4 juillet, le président du conseil exécutif, Gilles Simeoni, présentait son propre rapport, *Autonomia*⁵, et le 5 juillet, au terme de longues discussions, l'Assemblée de Corse adoptait une délibération confirmant sa revendication d'autonomie, énonçant sa définition de

1. Inspection générale de la justice, *Inspection de fonctionnement à la maison centrale d'Arles suite à l'agression d'Yvan Colonna*, juillet 2022 ; *Rapport fait au nom de la commission d'enquête chargée de faire la lumière sur les dysfonctionnements au sein de l'administration pénitentiaire et de l'appareil judiciaire ayant conduit à l'assassinat d'un détenu le 2 mars 2022 à la maison centrale d'Arles*, mai 2023.

2. Robert Antech, « Gérard Darmanin : "Nous sommes prêts à aller jusqu'à l'autonomie" », *Corse-Matin*, 15 mars 2022.

3. Yves Bordenave, « Emmanuel Macron s'invite à la reprise des discussions sur l'avenir de la Corse », *Le Monde*, 24 février 2023.

4. *Rapport d'information de la commission des compétences législatives et réglementaires et pour l'évolution statutaire de la Corse présenté par Romain Colonna*, 31 mai 2023.

5. *Autonomia. Rapport du président du conseil exécutif de Corse*, juillet 2023.

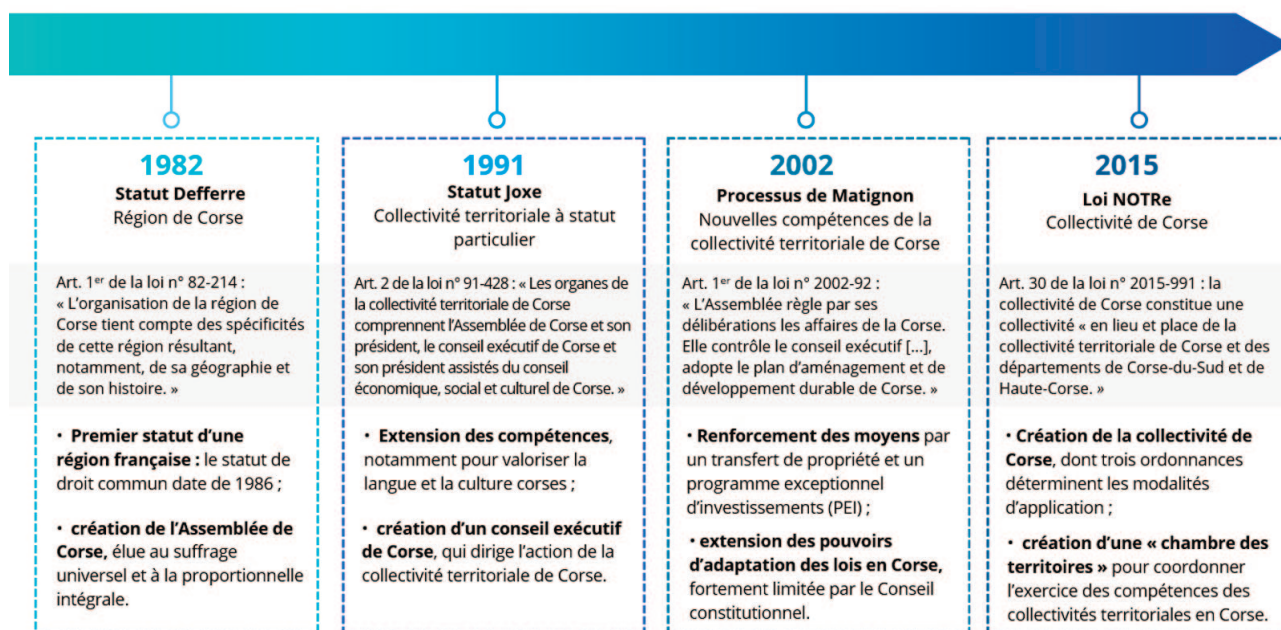
6. Délibération n° 23/089 AC de l'Assemblée de Corse Autonomia, séance du 5 juillet 2023.

celle-ci et ses objectifs¹⁶. C'est sur ces bases adoptées à une large majorité de 46 voix pour, 16 contre et 1 abstention que l'Assemblée de Corse affirmait une position propre.

Le 28 septembre 2023, le président de la République venait à son tour s'exprimer devant l'Assemblée de Corse. Il affirmait être « favorable à ce qu'une nouvelle étape soit franchie », « favorable à ce que les spécificités de la communauté insulaire corse soient reconnues dans la Constitution au sein d'un article propre, celle d'une communauté insulaire, historique, linguistique et culturelle ». Il exprimait le souhait que

« la Corse bénéficie d'un cadre lui permettant de définir certaines normes et de mieux en adapter d'autres », affirmant : « Au fond, ayons l'audace de bâtir une autonomie à la Corse, dans la République. » Il invitait donc « toutes les forces vives de la Corse » à poursuivre le débat et proposait que dans un délai de six mois tous les sujets évoqués, y compris la langue corse et la question immobilière et foncière, fassent l'objet d'un accord des groupes politiques de l'Assemblée territoriale pour engager un processus de révision constitutionnelle, organiser la consultation en Corse et, à l'issue de cela, préparer le projet de loi organique qui mettrait en œuvre cette autonomie.

Les grandes étapes de la collectivité de Corse



Reconnaître l'autonomie de la Corse dans la République française

Les statuts actuels d'autonomie dans la République française

L'article 1^{er} de la Constitution affirme que « la France est une République indivisible [...]. Son organisation est décentralisée. » La décentralisation va pourtant bien au-delà d'une simple modalité d'organisation. Elle porte une ambition politique, qui tend aujourd'hui à différencier les territoires pour leur permettre de mieux s'adapter aux enjeux locaux.

Uniformité et libertés locales : le débat structurant la décentralisation métropolitaine

La décentralisation repose sur des collectivités territoriales qui « s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences¹ », dans les conditions prévues par la loi. Le pouvoir réglementaire des collectivités s'exerce dans un strict cadre d'attribution, atténué depuis 2003 par une modeste possibilité d'étendre ces compétences à titre expérimental². Ce droit à l'expérimentation a d'abord été plébiscité comme une voie conciliant uniformité et avancées pragmatiques grâce à des dérogations temporaires. Sous certaines conditions, « les collectivités territo-

riales ou leurs groupements peuvent [...] déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences³ ».

Strictement encadrée et temporaire, l'expérimentation a longtemps été l'un des rares horizons des libertés locales. Face aux limites de ce dispositif, contraignant et peu utilisé, un droit à la « différenciation » s'impose dans le débat politique à partir des années 2010. Ce mouvement tend à dessiner un maillage territorial différencié, avec des collectivités à statut particulier : Métropole de Lyon (fusion du département et de l'intercommunalité)⁴, Collectivité européenne d'Alsace (fusion des deux conseils départementaux)⁵.

Deux types de différenciations sont alors identifiables :

- différenciation des compétences : « [...] la loi peut prévoir que certaines collectivités territoriales exercent des compétences, en nombre limité, dont ne disposent pas l'ensemble des collectivités de la même catégorie⁶ » ;
- différenciation des normes : « [...] les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, pour un objet limité, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent

1. Article 72, alinéa 3 de la Constitution.

2. Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

3. Article 72, alinéa 4 de la Constitution : « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. »

4. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

5. Loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace.

6. Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala, *Rapport d'information sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la Constitution d'un droit à la différenciation*, février 2019.

l'exercice de leurs compétences, éventuellement après une expérimentation autorisée dans les mêmes conditions¹ ».

La loi dite 3DS a permis de franchir une nouvelle étape en consacrant au niveau législatif la différenciation des compétences. Il est désormais prévu que « les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées² ». Le principe d'égalité demeure essentiel : toute différenciation doit être proportionnée au regard de différences objectives et en rapport avec l'objet de la loi créant cette différenciation. Cette relative avancée est sans effet pour la collectivité de Corse, déjà considérée comme une collectivité à statut particulier.

Les collectivités d'outre-mer : l'autonomie au sein de la République française

L'insularité n'est pas reconnue jusqu'ici dans notre Constitution, mais des marges de liberté existent bel et bien au-delà de l'expérimentation et de la « différenciation territoriale »³.

Deux modèles politiques : les DROM et les COM

Les territoires ultramarins peuvent s'inscrire dans deux principaux modèles d'organisation politique⁴ :

les départements et les régions d'outre-mer (DROM)⁵ ou les collectivités d'outre-mer (COM)⁶. L'organisation politique des DROM est très proche de celle des collectivités de l'Hexagone. Les lois et les règlements y sont « applicables de plein droit [mais] peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités⁷ ».

À l'inverse, les COM doivent être citées explicitement dans la loi ou le règlement pour que le texte leur soit applicable. Ces collectivités sont ainsi dotées d'une forte autonomie grâce à un statut spécifique à chacune d'elles, qui porte notamment sur des matières relevant du domaine réservé propre au législateur (telle l'autonomie fiscale). Ces statuts, inscrits au sein d'une loi organique, définissent précisément l'organisation de la collectivité ainsi que les compétences de l'État.

Les exceptions sont cependant nombreuses dans cette dichotomie DROM/COM, et la richesse du droit ultramarin ne peut être que brièvement évoquée ici⁸. Outre ces particularités accordées au niveau national, les statuts européens renforcent encore ces différences juridiques. L'Union européenne distingue en effet les régions ultrapériphériques (RUP)⁹, pleinement intégrées dans le droit de l'UE avec la possibilité de prévoir des mesures spécifiques, des pays et territoires d'outre-mer (PTOM)¹⁰, pour lesquels le droit de l'Union européenne n'est pas applicable.

1. *Ibid.*

2. Article 1^{er} de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3DS.

3. Justin Daniel et Carine David, *75 ans de la départementalisation outre-mer. Bilan et perspectives, de l'uniformité à la différenciation*, Paris, L'Harmattan, 2021.

4. Ces différents statuts sont définis par l'article 72-3 de la Constitution.

5. Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte.

6. Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna.

7. Article 73 de la Constitution.

8. Pour ne citer que quelques exemples parmi les DROM, La Réunion et la Guadeloupe sont organisées autour d'une région et de départements, alors que la Martinique et la Guyane relèvent d'une collectivité territoriale unique. Mayotte ne dispose que des compétences d'un département. Par ailleurs, La Réunion ne jouit pas de la possibilité d'adapter les lois et les règlements pour sa collectivité (prévue expressément dans la Constitution), cependant que Mayotte bénéficie d'un régime « mixte » se rapprochant sur certains domaines des libertés relevant des collectivités d'outre-mer.

9. Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte, Saint-Martin.

10. Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon, les Terres australes et antarctiques française et Wallis-et-Futuna.

Des « statuts à la carte », véritable principe d'organisation des outre-mer

Cette diversité est clairement établie pour les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie grâce à une loi organique spécifique qui retrace leurs particularités.

La Nouvelle-Calédonie est un exemple particulièrement intéressant. Afin d'aboutir aux accords de Matignon et d'Oudinot (1988)¹, Michel Rocard avait « déplacé le débat sur les problèmes concrets, en cherchant [...] une réponse efficace et consensuelle. C'est ce qui a permis, sur-le-champ, la conclusion des accords. C'est ce qui a fait, ensuite, que les symboles ont perdu soit de leur acuité, soit de leur caractère conflictuel, rendant ainsi soluble ce qui ne l'était pas naguère². » Ces accords ont prévu une période de transition afin d'assurer la paix civile, mais aussi le temps nécessaire au débat politique pour établir les accords de Nouméa (1998), reconnus par une révision constitutionnelle en juillet 1998 et précisés l'année suivante par la loi organique consacrée à ce nouveau statut³. Toutefois, l'autonomie n'est qu'un commencement et certainement pas une fin en soi. L'autonomie législative déléguée a dû se traduire concrètement par un travail parlementaire⁴.

L'analyse de la pratique concrète des institutions est essentielle pour définir une autonomie pleinement utile aux intérêts de la collectivité. La répartition des pouvoirs entre l'État et la collectivité territoriale s'affine sur des points techniques de l'action publique, sans nécessité de débat national. À titre d'exemple, le statut de la Polynésie française a précisé la répartition de certaines prérogatives en 2019. La compétence de l'État s'est étendue, passant de son seul domaine public au « domaine public et privé de l'État

et de ses établissements publics⁵ ». Cette même révision a mis en exergue une compétence essentielle de la Polynésie française : son droit d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles, en y intégrant expressément les terres rares, qui portent des enjeux économiques et écologiques majeurs. L'autonomie déroge ainsi à la verticalité d'un État qui aménagerait administrativement son territoire. Elle privilégie un « partage de compétences » au plus près des spécificités d'un territoire et des aspirations politiques exprimées par le vote.

Cette réalité, trop souvent ignorée en métropole, permet de comprendre que l'indivisibilité de la République peut parfaitement prévoir des organisations territoriales largement autonomes dès lors que cette possibilité est inscrite dans la Constitution. Faute de reconnaissance constitutionnelle, la Corse ne peut espérer une autonomie devenue pourtant la norme pour les îles méditerranéennes.

Une révision constitutionnelle pour affirmer l'autonomie de la Corse

« [...] 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. »

François Hollande, le 2 mars 2017⁶

Cette déclaration illustre la fragilité de l'actuel statut de la Corse. Issu d'un processus historique erratique, le statut de la collectivité de Corse est aujourd'hui dit « particulier », sans qu'un cadre clair en assure la

1. Ces accords ont été conclus entre les indépendantistes et les « loyalistes », favorables au maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République française. Pour plus de détails, voir « Les étapes du processus constitutionnel » sur le site du Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie.

2. Guy Carcassonne, « L'exemple calédonien », *Le Point*, 18 février 2000.

3. Loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

4. Carine David (dir.), *15 ans de lois du pays en Nouvelle-Calédonie. Sur les chemins de la maturité*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, collection « Droit d'outre-mer », 2016.

5. Article 5 de la loi organique n° 2019-706 du 5 juillet 2019 portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française.

6. Déclaration de M. François Hollande, président de la République, sur la collectivité territoriale de Corse, à Ajaccio le 2 mars 2017, site internet Vie publique.

cohérence au fil des années. Les échanges entre le gouvernement et les élus corses doivent ainsi désormais s'inscrire dans une nouvelle méthode, tout en respectant deux principes fondamentaux de notre République : son indivisibilité et l'égalité des citoyens.

Reconnaissance de la Corse dans la Constitution : préalable indispensable à l'autonomie

« Pour ancrer pleinement la Corse dans la République [...] il faut pour cela l'entrée de la Corse dans notre Constitution, c'est votre souhait, je le partage et je le fais mien, car je respecte et je reconnais l'histoire, la culture, les spécificités corses dans la République. » Emmanuel Macron, déclaration sur l'inscription dans la Constitution de la Corse et sa future autonomie, 28 septembre 2023¹

L'inscription de la Corse dans la Constitution ne doit pas être qu'une reconnaissance symbolique. Elle doit surtout être un moyen de répondre aux attentes de cette société insulaire. Sans cette précision, le débat parlementaire serait stérile et le texte inopérant pour garantir une réelle autonomie. Ce processus passe nécessairement par une loi organique afin de donner corps à cette autonomie.

Une première hypothèse d'inscription dans la Constitution serait celle de la reconnaissance constitutionnelle des spécificités de la Corse afin d'adapter plus facilement des règles nationales. Ce modèle ne proposerait qu'une reprise du modèle des départements et des régions d'outre-mer. La Constitution admet la possibilité pour les lois et les règlements de « faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités² » et d'habiliter la collectivité pour ces adaptations. Les critères d'appréciation du juge constitutionnel pourraient alors s'alléger, car la différence des caractéristiques serait affirmée sans qu'il soit nécessaire de la

rechercher pour chaque disposition des nouveaux textes. Ce modèle ne propose toutefois aucun contenu caractérisant la reconnaissance d'une autonomie.

Ce choix fut celui de deux projets de loi constitutionnelle portés en mai 2018³ puis en août 2019⁴ par Emmanuel Macron. Leur exposé des motifs souligne l'objectif de « reconnaître la spécificité de la seule île du territoire européen de la France aux dimensions d'une région ». Il est précisé que cet article consacré à la Corse s'inscrit « dans le respect du principe d'indivisibilité⁵ ». Faute de majorité, ces deux projets ont été abandonnés.

Projet de loi constitutionnelle n° 2203 pour un renouveau de la vie démocratique, article 11

Après l'article 72-4 de la Constitution, il est inséré un article 72-5 ainsi rédigé :

Art. 72-5. – La Corse est une collectivité à statut particulier au sens du premier alinéa de l'article 72.

Les lois et règlements peuvent comporter des règles adaptées aux spécificités liées à son insularité ainsi qu'à ses caractéristiques géographiques, économiques ou sociales.

Sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, ces adaptations peuvent être décidées par la collectivité de Corse dans les matières où s'exercent ses compétences et si elle y a été habilitée, selon le cas, par la loi ou le règlement. Ces adaptations sont décidées dans les conditions prévues par la loi organique.

Une seconde possibilité, privilégiée cette fois le 28 septembre 2023 lors de l'allocution du président de la République devant l'Assemblée de Corse, serait l'inscription d'une autonomie dans un statut spécifique. C'est le modèle des collectivités d'outre-mer et des îles de nos voisins européens. Nous l'avons vu, les formes de cette autonomie peuvent être diverses,

1. Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur l'inscription dans la Constitution de la Corse et sa future autonomie, à Ajaccio le 28 septembre 2023, site internet Vie publique.

2. Article 73 de la Constitution.

3. Article 16 du projet de loi constitutionnelle n° 911 pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace.

4. Article 11 du projet de loi constitutionnelle n° 2203 pour un renouveau de la vie démocratique.

5. Article 16 du projet de loi constitutionnelle n° 911, *art. cit.*

mais se recourent sur un principe fondamental : celui de s'adapter dans le temps au regard des résultats et des attentes politiques. Un tel statut aurait l'avantage de créer un terrain propice à un véritable projet de développement.

Les chemins de l'autonomie : assurer la pérennité et la souplesse du processus

Si une majorité en Corse s'est confirmée au fil des élections territoriales et nationales, une révision constitutionnelle doit réunir plusieurs majorités au niveau national. Cela s'explique par la procédure liée à une réforme constitutionnelle. En effet, après avoir été votée par l'Assemblée nationale et le Sénat en termes identiques, une révision constitutionnelle ne peut être approuvée définitivement que sous deux modalités : le référendum ou un vote du Congrès réunissant les 577 députés et les 348 sénateurs. Dans ce second cas, « le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés¹ » de ses membres.

Une loi organique pour affiner le contenu de l'autonomie

Les deux projets portés par la majorité présidentielle en 2018 et en 2019 ne proposaient aucune disposition concrète. La simple reconnaissance des spécificités de la Corse, sans contenu pour une autonomie réelle, ne serait qu'un artifice juridique face à une aspiration politique profonde de la Corse, légitimée par les urnes. La révision constitutionnelle qui résultera de ce processus devra être accompagnée d'une loi organique claire, adoptée rapidement et présentée concomitamment pour montrer la volonté de compromis dans les faits. Le législateur pourra ensuite poursuivre ce débat et améliorer la loi organique dans le cadre démocratique. Cette méthode pragmatique

est – selon nous – la plus à même de convaincre, d'apaiser les débats et donc d'aboutir rapidement. À long terme, elle assurera un vrai dialogue politique fondé sur les résultats électoraux et l'étude d'impact de ces nouvelles politiques.

La reconnaissance de la Corse dans la Constitution doit lancer le processus d'autonomie et ouvrir le dialogue en posant un premier socle de principes (compétences, relations avec l'État, etc.). Le détail doit être renvoyé, comme c'est le cas pour les autres îles méditerranéennes et les outre-mer, dans une loi organique pour faciliter les évolutions du statut. C'est une perspective clairement évoquée dans le discours du 28 septembre 2023.

Une autonomie permettant de se rapprocher du statut des îles européennes

Avec les îles grecques, la Corse est le seul territoire insulaire de Méditerranée à ne pas bénéficier d'un statut *a minima* d'autonomie².

Une autonomie répandue en Europe, et particulièrement dans les îles méditerranéennes

Si la France réserve l'autonomie à certains de ses territoires ultramarins, les autres pays européens intègrent les libertés locales au sein même du continent, accordant parfois une très large autonomie à leurs îles. Ces États (Grande-Bretagne, Espagne, Italie, etc.) sont qualifiés de « régionaux », tant les particularités régionales sont reconnues par de larges compétences dans des statuts propres.

En Espagne, un droit à l'autonomie est même reconnu à l'article 2 de la Constitution. En vertu de ce droit, « les provinces limitrophes ayant des

1. Article 89 de la Constitution.

2. « Le statut des îles européennes », étude de législation comparée n° 73, site du Sénat, avril 2000.

caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, les *territoires insulaires* et les provinces ayant une entité régionale historique pourront se gouverner eux-mêmes et se constituer en Communautés autonomes ». Autrement dit, l'insularité constitue une caractéristique de nature à justifier l'autonomie à part entière, indépendamment de toute considération historique, culturelle ou économique. Cette souplesse d'organisation existe également en Italie pour la Sardaigne et la Sicile¹.

Nous retrouvons pour ces régions autonomes la même organisation que pour nos collectivités d'outre-mer : une reconnaissance constitutionnelle, associée à un statut spécifique détaillant l'organisation politique de la collectivité territoriale et spécifiant les domaines réservés à l'État, les domaines partagés et les domaines pleinement délégués. Ces statuts octroient pour chaque île l'autonomie législative et fiscale depuis plusieurs dizaines d'années. L'insularité a même su s'imposer dans un autre pays unitaire qui n'accorde l'autonomie à aucun de ses territoires : le Portugal.

Une insularité synonyme d'autonomie au sein même d'un État unitaire : l'exemple portugais

Le Portugal est un modèle éclairant pour la France, car cet État ne prévoit de statut dérogatoire que pour ses deux régions insulaires². Ce « régime juridique, 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 aspirations autonomistes ancestrales des populations insulaires³ ». Ces statuts ont été adoptés dans le prolongement de l'entrée en vigueur de la Constitution portugaise : en 1976 pour Madère et en 1980 pour les Açores.

Les alinéas 2 et 3 de l'article de la Constitution cité tempèrent cette première déclaration en définissant

comme objectif de cette autonomie « le renforcement de l'unité nationale et des liens de solidarité entre tous les Portugais », précisant que ladite autonomie ne peut en aucun cas porter atteinte à la souveraineté du Portugal. On constate ainsi l'attachement de ce pays à son unité, sans contradiction avec un régime autonome encadré strictement par la Constitution.

Deux dispositions du statut politico-administratif de la région autonome des Açores retiennent particulièrement notre attention. D'une part, cette région détient un droit à la juste compensation des coûts de l'insularité et un droit de mener une politique propre de coopération externe avec des entités régionales étrangères. Si ces droits peuvent sembler anecdotiques, ils sont fondamentaux car ils ancrent la région dans un fait géographique et dans des relations de proximité. Ces coopérations favorisent le développement solidaire de l'Union européenne et de la Macaronésie, espace géographique des Açores. D'autre part, ce statut prévoit explicitement que cette autonomie n'est pas figée. C'est un processus, vivant, qui a vocation à s'approfondir « de manière graduelle et dynamique⁴ ». Ce statut d'autonomie des Açores a évolué au fil des ans, avec quatre lois entre 1980 et 2009, dans la même logique que pour les collectivités ultramarines françaises. Les statuts des îles autonomes sont uniques et se rénovent régulièrement. Cela fait écho aux écrits d'André Fazi : « [...] l'expérience des autres RIMO [régions insulaires de Méditerranée occidentale] démontre que l'autonomie peut prendre des formes d'une infinie variété⁵ ».

Nous l'avons vu, l'autonomie peut revêtir mille visages mais est toujours unique en ce qu'elle permet d'adapter une organisation politique à une réalité territoriale. Il est désormais temps de ne garder de ces exemples que cette richesse afin de concevoir ensemble ce que pourrait être une autonomie corse dans la République.

1. Article 116 de la Constitution italienne.

2. Article 6 de la Constitution portugaise.

3. Article 225, alinéa 1 de la Constitution portugaise.

4. Article 14 de la loi n° 2/2009 du 12 janvier 2009 relatif au statut politico-administratif de la Région autonome des Açores.

5. André Fazi, « La Corse et les régions insulaires de Méditerranée occidentale : l'impossible autonomie ? », *Ethnologie française*, 2008/3 (vol. 38), p. 437-447.

Une autonomie législative et fiscale

L'article 73 de la Constitution, relatif aux départements et aux régions d'outre-mer, définit un domaine régalien qui relève exclusivement de l'État :

[...] les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

Ainsi, à l'exception de ces domaines, l'autonomie législative d'une collectivité peut concerner de nombreuses politiques publiques.

Une autonomie législative intégrée dans l'État de droit, sous le contrôle du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État

Une autonomie législative intégrée dans les institutions républicaines

Une autonomie législative signifie concrètement la possibilité pour l'assemblée d'une collectivité de

prendre des décisions relevant en principe du Parlement français. Cette liberté politique reste contrôlée au regard d'un cadre strict composé de textes supérieurs (Constitution, traités internationaux et de l'Union européenne, etc.). Cette pyramide des normes s'impose grâce à plusieurs garde-fous.

Le premier contrôle est d'abord politique. Les lois du pays en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie doivent être adoptées au niveau local par une majorité des membres qui composent l'hémicycle. Le travail des assemblées délibérantes n'est pas à minorer, et la garantie d'échanges démocratiques au sein de l'assemblée de la collectivité de Corse serait indispensable¹. Le second contrôle dépend, lui, de la qualification juridique des actes pris.

Malgré l'autonomie accordée aux collectivités d'outre-mer, leurs actes restent réglementaires, contrôlés par le Conseil d'État. À l'inverse, les lois du pays en Nouvelle-Calédonie sont considérées comme de véritables lois, au même titre que celles adoptées par le Parlement national. Leur contrôle est donc directement assuré par le Conseil constitutionnel, soit avant leur promulgation², soit *via* une question prioritaire de constitutionnalité³. Le Conseil constitutionnel concilie alors pleinement le respect de la Constitution, qui s'applique à l'ensemble du territoire, et les particularités locales⁴.

Une véritable autonomie législative pour la collectivité de Corse impliquerait, dès lors, deux catégories d'actes validés par elle : des délibérations ainsi que des lois. Le contrôle des délibérations, relatives à des matières réglementaires, relèverait du Conseil d'État. La saisine serait possible dans les mêmes formes

1. Wanda Mastor, *Vers l'autonomie. Pour une évolution institutionnelle de la Corse*, Ajaccio, Albiana, 2002.

2. Article 104 de la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

3. Article 107 de la loi n° 99-209, complété par les articles 23-1 à 23-12 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

4. Pour plus d'informations, voir Carine David, « Le contrôle de la loi du pays, une jurisprudence entre assimilation et autonomisation », in *15 ans de lois du pays en Nouvelle-Calédonie, op. cit.*, p. 95-107.

qu'en l'état actuel, par toute personne physique et morale dès lors qu'elle a un intérêt à agir.

Les lois seraient, elles, circonscrites à des matières définies dans un article spécifique¹, correspondant à celles relevant du domaine législatif et de la compétence du Parlement, conformément à l'article 34 de la Constitution. Ces lois pourraient être déférées devant le Conseil constitutionnel en amont de leur publication, par une minorité de conseillers (afin de préserver les droits de l'opposition), mais également par le préfet, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, etc. Si le Conseil constitutionnel constatait une disposition contraire à la Constitution et inséparable de l'ensemble de la loi, celle-ci ne pourrait être promulguée. À l'inverse, si la disposition inconstitutionnelle était séparable de la loi, seule cette disposition serait écartée.

Ces lois seraient donc promulguées après l'expiration du délai de recours ou les jours suivant cette décision de conformité (totale ou partielle) à la Constitution. Enfin, cette protection juridique serait également ouverte à tout citoyen. Si une disposition d'une loi adoptée par la collectivité de Corse portait atteinte aux droits et aux libertés garantis par la Constitution, un justiciable pourrait – lors d'un procès devant une juridiction administrative ou judiciaire – déposer une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Celle-ci serait, sous certaines conditions², examinée par le Conseil constitutionnel afin de protéger les droits et les libertés concernés par la loi.

Une autonomie législative ambitieuse et pragmatique, à ancrer dans la vie quotidienne des Corses

Une fois le cadre juridique défini, il convient de lister les compétences relevant toujours de l'État, celles partagées et celles totalement déléguées. La présidente de l'Assemblée de Corse, Marie-Antoinette

Maupertuis, a publié en juillet 2022 une contribution associant l'autonomie à la notion de « bien-être économique et social ». Riche, ce rapport est l'occasion de rappeler les motivations de cette organisation singulière :

Plus de compétences pour quoi faire ? Quels leviers ou moyens pour administrer la Corse et répondre le mieux possible aux enjeux auxquels nous sommes confrontés, en particulier ceux liés à la qualité de vie ? Certains posent même la question de savoir si l'autonomie garantirait le bonheur de notre peuple³.

Ces nouvelles compétences devront donc être ambitieuses et en lien avec la vie quotidienne des Corses. Cela suppose une évaluation concrète de l'action publique, aujourd'hui menée dans le cadre du « processus de Beauvau.

Le comité stratégique sur l'avenir de la Corse de juillet 2022, réunion de lancement de ce processus, a rassemblé le ministère de l'Intérieur et les représentants d'une délégation corse autour d'une méthodologie claire et pertinente. Cette dernière a prévu un calendrier de réunions thématiques toutes les six semaines. Plusieurs domaines devaient être abordés : économie et social ; lutte contre la spéculation foncière et immobilière ; fiscalité ; transition énergétique et environnementale ; éducation et formation ; santé ; infrastructures ; insularité et Europe ; culture (langue et identité). Ces réunions, se déroulant chacune sur toute une journée, devaient identifier ce qui pouvait être amélioré à droit constant et directement applicable, puis, dans un second temps, les gains d'une éventuelle évolution institutionnelle⁴. Mais ces échanges ont été souvent reportés et ne se sont pas inscrits dans la durée.

Afin d'assurer la réussite de ce processus de Beauvau, une démarche pragmatique doit s'établir et reposer sur une relation de confiance entre les collectivités de Corse et l'État. Si ces conditions s'établissaient à long terme, elles permettraient une autonomie progressive, fondée sur une évaluation concrète de ses apports.

1. Article 99 loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : « Les délibérations par lesquelles le congrès adopte des dispositions portant sur les matières définies à l'alinéa suivant sont dénommées : "lois du pays". »

2. Articles 23-1 à 23-12 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

3. *Contribution de la présidente de l'Assemblée de Corse au débat sur l'autonomie « bien-être économique et social »*, Assemblée de Corse, juillet 2022, p. 3.

4. Nicole Mari, « Processus d'autonomie : Le cycle des négociations est lancé, les élus corses plutôt satisfaits de la méthode et de l'agenda », Corse Net Infos, 21 juillet 2022.

Une autonomie fiscale, corollaire de la responsabilité

« Je veux donc inscrire dans la Constitution la spécificité insulaire de la Corse de façon à construire avec les Corses un véritable statut fiscal et social. »

Nicolas Sarkozy, discours à Furiani (Corse) lors de la campagne de la primaire des républicains, 2016¹

La Corse bénéficie actuellement d'un statut fiscal particulier reposant sur la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994, complétée par la loi n° 96-1143 du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse ainsi que par divers dispositifs fiscaux visant à promouvoir l'économie corse. Ces incitations sont strictement contrôlées par le Conseil constitutionnel afin d'éviter toute rupture d'égalité avec les autres régions métropolitaines sans motif d'intérêt général.

À titre d'illustration, la loi relative au statut fiscal de la Corse est bien constitutionnelle au motif que « le législateur s'est borné à souligner que la collectivité de Corse faisait l'objet de dispositions fiscales spécifiques dont l'économie générale lui est apparue justifiée par ses particularités géographiques et économiques² ». L'insularité a également permis en 2020 d'étendre à la Corse la réduction du tarif de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, alors réservée à l'outre-mer. Cette différence de traitement avec l'Hexagone continental était « justifiée par l'intérêt général qui s'attache à préserver la facilité d'accès à certains territoires français³ ».

Le cadre de droit commun a toutefois conduit à la censure, par deux fois, d'un dispositif relatif aux droits de succession applicables aux immeubles situés en Corse. La raison invoquée par les juges constitutionnels était que ce régime « condui[sai]t à ce que, sans motif légitime, la transmission de ces immeubles puisse être dispensée du paiement de droits de mutation⁴ ». Ainsi, l'absence de consolidation des titres

de propriété immobilière en Corse n'était pas suffisante pour justifier cette dérogation. Cette décision a été réaffirmée l'année suivante.

Une autonomie fiscale nécessaire au financement de véritables projets politiques locaux

Afin d'éviter ces blocages, deux voies sont possibles. Elles reprennent les débats évoqués précédemment relatifs à la reconnaissance de spécificités ou d'une réelle autonomie fiscale.

Pour rappel, la première option fut celle des deux premières propositions de la majorité présidentielle. La reconnaissance des spécificités reprend alors le modèle applicable aux départements et aux régions d'outre-mer, l'article 73 de la Constitution prévoyant la possibilité pour les lois et les règlements de « faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ». Comme précédemment expliqué, l'établissement de contraintes particulières par rapport à la métropole est ici facilité, car la différence des caractéristiques est affirmée par la Constitution. Le contrôle du juge constitutionnel demeure cependant. En outre, les adaptations doivent toujours respecter le principe d'égalité (la différenciation doit être mesurée) et être « en rapport direct avec les objectifs⁵ » poursuivis par le législateur.

Il est clair que de telles mesures n'ouvrent pas la voie vers une autonomie, mais tendent seulement à une possible simplification du dispositif actuel. L'exposé des motifs des projets de lois constitutionnelles traduisait d'ailleurs la mesure de cette avancée : « Le législateur pourra adapter la fiscalité nationale, par exemple – dans la mesure évidemment où il l'estimera utile et justifié – en confirmant les exonérations en matière de droits de mutation à titre gratuit⁶. » Cette reconnaissance permettrait des dérogations nécessaires, mais

1. « "Il faut un statut particulier pour la Corse", Nicolas Sarkozy », Site de France Info, 19 octobre 2016.

2. Décision n° 94-350 DC du 20 décembre 1994, loi relative au statut fiscal de la Corse, considérant 4.

3. Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, loi de finances pour 2020, considérant 48.

4. Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, loi de finances pour 2013, considérant 133.

5. Décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, loi de finances pour 2011, considérant 24.

6. Exposé des motifs de l'article 11 du projet de loi constitutionnelle n° 2203 pour un renouveau de la vie démocratique.

souvent illisibles pour les contribuables. Ce modèle, sans autre compétence fiscale, implique surtout pour les élus corses de n'avoir pour projet que des demandes d'avantages fiscaux ou d'incitations à l'investissement, fragilisant par là même la cohésion nationale. Au contraire, une autonomie fiscale doit apporter une réponse à la question essentielle pour toute organisation : *comment financer mes compétences ?*

Certaines collectivités d'outre-mer disposent bien d'une autonomie fiscale¹, quoique ces mesures ne soient pas souvent commentées dans l'Hexagone. Leur compétence englobe la création des impôts et les modalités de leur administration (contrôle, recouvrement, contentieux). Les statuts des collectivités ultramarines concernées détaillent ces compétences et des conventions fiscales sont conclues avec l'État afin d'éviter la double imposition. En 2013, la Cour des comptes a livré un rapport public thématique sur cette autonomie fiscale très éclairant sur ce dispositif et comparant ces taux d'imposition avec les taux de la zone géographique de ces îles². Il convient toutefois de préciser que cette particularité ultramarine remonte à une loi de 1900, soit bien avant la construction de la fiscalité actuelle³. Une autonomie fiscale peut donc s'avérer compatible avec la République. Une transposition de ce modèle pour la Corse doit toutefois à ce stade compléter – et non remplacer – le dispositif fiscal actuel.

Une autonomie fiscale complémentaire des prérogatives du Parlement français

La fiscalité constitue le cœur d'un projet politique en finançant les politiques publiques et en incitant à des comportements collectifs souhaitables, ainsi que par la redistribution qu'elle permet. L'article 18 de délibération du 5 juillet 2023 de l'Assemblée de Corse évoque d'ailleurs la fiscalité comme un outil de lutte contre la spéculation et favorisant l'équité territoriale, la justice sociale, la protection environnementale et

l'interventionnisme économique. Cette autonomie fiscale devra toutefois offrir une liberté politique à la collectivité de Corse, sans préjudice des prérogatives et des finances nationales.

À cet égard, le Conseil constitutionnel a déjà pu trouver un point d'équilibre éclairant pour nos réflexions. En 2012, il a par exemple décidé pour une taxe relative à des spectacles que « cet impôt, qui a une assiette locale, est exclusivement perçu au profit des communes ; que l'exonération facultative de l'ensemble des compétitions sportives organisées sur le territoire d'une commune est décidée par le conseil municipal ; que le législateur pouvait prévoir une telle exonération facultative sans méconnaître le principe d'égalité⁴ ». Le Conseil constitutionnel a justifié sa décision par le caractère local de l'impact sur les finances publiques, puisque l'assiette était locale (l'impact de la décision ne va pas au-delà du champ de compétences de la collectivité) et que seules les ressources de la collectivité étaient concernées.

La première manifestation de cette avancée vers l'autonomie pour la Corse serait alors l'autorisation de délibérer sur la création de mesures d'imposition locales. Cette nouvelle compétence serait encadrée aux niveaux juridique et politique. En effet, ces nouvelles contributions seraient contrôlées par le Conseil d'État au regard notamment du droit de l'Union européenne et des principes constitutionnels, dont le principe d'égalité devant les charges publiques. Le Conseil d'État avait d'ailleurs évoqué le cadre du dispositif d'expérimentation territoriale en indiquant : « On conçoit mal, par exemple, qu'une expérimentation permette d'augmenter substantiellement les charges, par exemple fiscales, d'un échantillon de la population⁵. »

L'autonomie fiscale que nous proposons, par le biais de nouvelles mesures d'imposition locales sans effet au-delà de la collectivité de Corse, permettrait ainsi à cette dernière d'assurer le financement des nouvelles compétences, en complément de l'accompagnement de l'État.

1. Cette autonomie est reconnue pour six territoires ultramarins : la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna.

2. Cour des comptes, *L'Autonomie fiscale en outre-mer*, novembre 2013.

3. Loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1900, article 33, paragraphe 3.

4. Décision n° 2012-238 QPC du 20 avril 2012, SA PSG football, considérant 11.

5. Conseil d'État, *Les Expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, Paris, La Documentation française, 2019, p. 17.

Une autonomie fiscale circonscrite, au nom de la solidarité nationale

À l'inverse, l'autonomie fiscale ne doit pas amoindrir une solidarité nationale déjà fragile. En Europe, parmi les pays (Belgique, Espagne et Italie) qui offrent une large autonomie à leurs entités locales, l'effort financier de chacune des régions pour contribuer au budget de l'État est régulièrement source de controverses. Un tel débat n'est en aucun cas souhaitable. C'est pourquoi la Sécurité sociale doit rester de la compétence des partenaires sociaux nationaux et de l'État. Le financement de notre protection sociale est au cœur de la solidarité nationale, et constitue un filet de sécurité indispensable lors de crises économiques. Ainsi, en cas de déséquilibre financier d'un régime de Sécurité sociale régionale, l'État devrait intervenir pour rééquilibrer et assurer la cohésion sociale du pays. Dans ce cas, l'autonomie n'est alors pas appropriée. De même, les exemptions fiscales et les crédits d'impôt, portant sur les impôts votés par les parlementaires, doivent toujours relever du Parlement national afin d'assurer une visibilité budgétaire pour la majorité élue et – encore une fois – de préserver une solidarité nationale. Ils seront cependant grandement facilités. En effet, l'inscription dans la Constitution des « spécificités liées à son insularité ainsi qu'à ses caractéristiques géographiques, économiques et sociales » limitera les censures du Conseil constitutionnel et facilitera la mise en place de dispositifs spécifiques pour l'île.

Préconisation

Instaurer pour la collectivité de Corse une autonomie fiscale fondée sur une complémentarité avec les compétences du législateur et sur la reconnaissance des spécificités géographiques, économiques et sociales de la Corse.

Assurer l'égalité des citoyens au sein de la République et le développement de l'économie corse

L'autonomie ne doit pas être le prétexte d'un désengagement de l'État. Les exemples de nos voisins européens sont à cet égard éclairants, prévoyant un principe de solidarité vis-à-vis de ces régions autonomes.

Les enjeux nationaux, européens et mondiaux se cristallisent aussi en Corse (environnement, souveraineté énergétique, démographie, numérique, inflation, etc.). Or, une région seule ne pourrait financer ces transitions, de même que l'État se projette au niveau de l'Union européenne selon les problématiques. En effet, les coûts élevés du transport, le faible approvisionnement en eau, les sources d'énergie limitées, la pollution marine, les difficultés à gérer les déchets et le manque de main-d'œuvre qualifiée font partie des difficultés quotidiennes pour tous les territoires insulaires, mais également des grands défis politiques d'aujourd'hui.

Nos voisins européens ont maintenu cette solidarité en dépit de la très large autonomie accordée à certaines de leurs régions, l'inscrivant même dans leur Constitution. C'est le cas en Italie¹, mais aussi en Espagne où « l'État garantit l'application effective du principe de solidarité consacré à l'article 2 de la Constitution » en tenant compte « des circonstances propres au caractère insulaire² ». L'article 85 du statut de Madère rattache cet impératif politique au principe de solidarité, impliquant pour l'État d'accorder à la Région « les moyens financiers nécessaires à la réalisation des investissements contenus dans le Plan régional dépassant sa capacité de financement ».

Depuis la révision du 4 août 1995, le terme de solidarité ne figure plus au rang de nos principes constitutionnels³. Les valeurs d'égalité et de fraternité de

1. Article 119 de la Constitution italienne.

2. Article 138 de la Constitution espagnole.

3. Lors de son adoption, l'article 1^{er} de la Constitution était : « La République et les peuples des territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution instituent une Communauté. La Communauté est fondée sur l'égalité et la solidarité des peuples qui la composent. »

notre devise républicaine doivent cependant guider l'action publique. Cela se traduit par le terme de « rééquilibrage » pour la Nouvelle-Calédonie. Prévu dans le cadre des accords de Nouméa du 5 mai 1998, des contrats tendent « à accroître l'autonomie et la diversification économiques¹ » de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes.

Cet exemple est fondamental : l'autonomie républicaine ne devra pas se traduire en Corse par un renoncement à l'égalité sur le territoire, qui ne ferait qu'accentuer la rancœur et le sentiment de ne plus faire partie d'un même projet politique. Au contraire, la recherche du rééquilibrage doit être placée au centre de tous les débats, afin d'accompagner le développement économique de la plus pauvre de nos régions métropolitaines. Nous n'appelons ici qu'à l'égalité, bien loin des « cadeaux » souvent dénoncés par l'Hexagone.

Exemple de fiscalité locale : l'incitation à un tourisme durable

Malgré une croissance notable depuis plusieurs années, la Corse demeure la région la plus pauvre de la métropole, avec 18 % des ménages vivant sous le seuil de pauvreté, et la seconde des régions métropolitaines en matière de déscolarisation (31 % des Corses ont quitté l'école sans diplôme)². Or, l'autonomie peut être un moyen d'assurer l'égalité en plaçant les décisions politiques au plus près des problématiques à résoudre.

Ce constat interroge également sur les effets bénéfiques de la croissance, fondée pour une large part sur la construction et le tourisme. Les Baléares ont souligné cet aspect dans une loi relative à une taxe sur les séjours touristiques aux îles Baléares et sur les mesures de promotion du tourisme durable :

Cette activité touristique, qui est certainement devenue le cœur de l'économie des Baléares et a généré des progrès économiques et sociaux dans les îles Baléares, a entraîné à la fois une exploitation excessive des ressources territoriales et environnementales et une précarité excessive de l'emploi et a exigé la mise à disposition et l'entretien, par les établissements publics, des infrastructures nécessaires pour résister à l'impact de l'augmentation continue de la fréquentation³.

Les revenus de cette taxe spécifique visent ainsi à compenser localement les effets néfastes au plus près des acteurs économiques impliqués, et surtout à assurer la pérennité de cette économie en favorisant un tourisme plus durable. Ces nouvelles ressources pourraient permettre de compenser la forte saisonnalité du tourisme, qui affecte de nombreux secteurs économiques corses (restauration, hôtellerie, agriculture, immobilier, etc.), mais aussi les fluctuations à la suite d'une crise. Cette imposition illustre parfaitement la possibilité de prévoir une fiscalité locale qui ne concurrence pas la contribution nationale et s'avère réellement utile pour un territoire. Ces débats rejoignent ceux relatifs à une écotaxe pour les camping-cars proposée par l'Assemblée de Corse⁴ et des députés de la Corse⁵.

1. Paragraphe 4.2.1. de l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998.

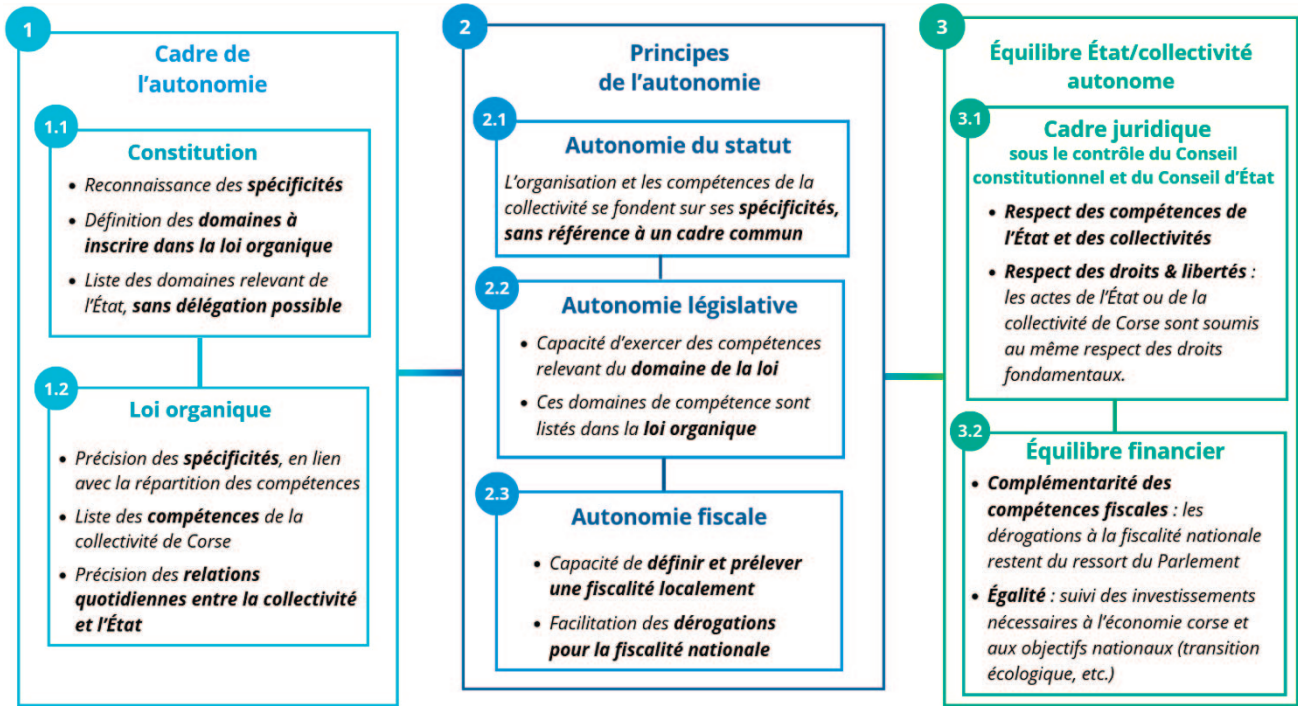
2. Insee, « L'essentiel sur... la Corse », 31 janvier 2023.

3. Loi 2/2016 du 30 mars 2016 relative à la taxe sur les séjours touristiques aux îles Baléares et sur les mesures de promotion du tourisme durable : « Esta actividad turística, que ciertamente se ha constituido en el núcleo de la economía balear y que ha generado progreso económico y social en las Illes Balears, ha supuesto, al mismo tiempo, una explotación excesiva de los recursos territoriales y medioambientales y una excesiva precariedad laboral y ha exigido la dotación y el mantenimiento, por parte de las instituciones públicas, de las infraestructuras necesarias para soportar el impacto del incremento continuo de visitantes, y para contribuir también de este modo a estancias de calidad. »

4. Délibération n° 17/226 AC de l'Assemblée de Corse portant sur la demande de modification législative des dispositions du Code général des impôts afférente à la création d'une écotaxe affectée à la régulation des camping-cars en Corse, 28 juillet 2017.

5. Cette imposition a fait l'objet de deux amendements rejetés, pour les lois de finances pour 2018 et 2023, et d'une proposition de loi n° 625 relative à l'instauration d'une écotaxe sur les propriétaires de camping-cars se rendant en Corse.

L'autonomie de la Corse dans la République française, schéma de synthèse



Foncier et logement : des droits pour les résidents, sans statut de résident

« La Corse ploie sous le phénomène de la spéculation foncière et immobilière. »
Jean-Félix Acquaviva, 2 mai 2023¹

Première thématique abordée lors du processus de Beauvau, l'urbanisme, le foncier et le logement recouvrent de larges pans des politiques publiques : attractivité et aménagement du territoire ; économie ; droit au logement ; financement des politiques publiques, etc. Ces choix sont structurants et engagent l'avenir d'un territoire. À cet égard, les mesures inscrites dans la proposition de loi de Jean-Félix Acquaviva « relative à l'évolution statutaire de la collectivité de Corse afin de lutter contre les spéculations foncière et immobilière dans l'île » (2021) semblent les plus adaptées pour répondre aux phénomènes de prédation immobilière. Ces dispositions s'articulent autour d'une réforme de la fiscalité et d'un droit de préemption renforcé.

Une fiscalité immobilière déjà spécifique et volontariste

La proposition de loi, dans sa version adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale, prévoit trois évolutions de la fiscalité pour maîtriser cette concentration et cette spéculation :

- instaurer une taxe annuelle sur les logements meublés non affectés à l'habitation principale (article 2) ;
- étendre pour les communes de Corse la majoration possible concernant la taxe d'habitation due au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale (article 2 *bis*) ;
- permettre à l'Assemblée de Corse d'instaurer une taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de biens immobiliers situés dans des zones déterminées par un décret en Conseil d'État pris après avis de l'Assemblée de Corse (article 2 *ter*).

Cet arsenal législatif n'a pas été adopté par les deux chambres, mais a inspiré pour une part la loi de finances pour 2023. Cette loi de finances prévoit notamment d'étendre le champ d'application de la taxe sur les logements vacants (TLV) pour les communes comptant de nombreuses résidences secondaires². Cette réforme concerne tout particulièrement les collectivités de Corse : le nouveau décret liste en effet presque l'intégralité des 360 communes de l'île.

L'article 28 de la loi de finances pour 2023 prévoit même que, afin de lutter contre le « phénomène de surspéculation immobilière et de préserver la mixité sociale dans l'accès à la propriété bâtie, un dispositif de taxation spécifique des plus-values sur les immeubles bâtis peut être instauré sur l'île de Corse afin de tenir compte des spécificités tenant à l'étroitesse du parc immobilier et aux nécessaires

1. Manon Perelli, « Spéculation immobilière en Corse : Jean-Félix Acquaviva interpelle à nouveau le Gouvernement », Corse Net Infos, 3 mai 2023.
2. Décret n° 2023-822 du 25 août 2023 modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du Code général des impôts.

limitations de l'étalement urbain sur les milieux naturels ». Cette nouvelle possibilité n'a pas encore fait l'objet d'un rapport de la part de l'Office foncier de Corse.

On regrette toutefois l'alinéa 4 de ce même article, qui ne prévoit qu'une faculté de proposition de l'Assemblée de Corse à l'attention du gouvernement. Les demandes d'adaptation législative n'aboutissent quasiment jamais¹ alors qu'elles nécessitent un travail tout aussi important que pour une législation directement opérationnelle. Cette dernière imposition illustre tout l'intérêt d'une autonomie fiscale qui responsabilise les acteurs et incite à agir, cependant que l'adaptation législative n'est qu'un outil de démotivation politique.

En parallèle, toutes les collectivités – et notamment les communes – doivent se saisir des possibilités offertes par le droit constant pour éviter l'inflation législative. La majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) – soumise à la délibération du conseil municipal – a déjà été augmentée en 2017. Il est désormais possible, pour certaines communes, de voter une majoration jusqu'à 60 %². En septembre 2023, les communes très touristiques de Porto-Vecchio et de Bonifacio ont adopté une majoration de la THRS à hauteur de 40 %³. Les communes corses peuvent ainsi déjà bénéficier de ce dispositif, sans pleinement l'exploiter jusqu'à 60 % de majoration. Les collectivités doivent se saisir des dispositifs déjà existants et les évolutions devront s'appuyer sur un bilan détaillé.

Aménagement du territoire : favoriser les initiatives locales

L'aménagement du territoire et l'habitat sont des compétences partagées entre les communes et inter-

communalités, la collectivité de Corse et l'État. Pour la collectivité de Corse, cette politique est portée par l'Agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse (AUE). Ses stratégies s'intègrent dans un Plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC)⁴. Ce PADDUC assure la cohérence régionale des documents d'urbanisme communaux et intercommunaux : le schéma de cohérence territoriale (SCoT), le plan local d'urbanisme (PLU), la carte communale.

Malgré un accompagnement de l'État et de l'AUE pour aider des communes volontaires à finaliser leurs documents d'urbanisme, ces derniers sont loin de couvrir l'ensemble du territoire : plus d'une centaine de communes corses ne disposent ni de PLU, ni de carte communale. Or, en leur absence, les règles générales du Règlement national d'urbanisme (RNU) s'appliquent, cependant que le droit de préemption urbain est écarté⁵. Ce droit de préemption se fonde sur un mécanisme simple : le propriétaire d'un bien doit proposer sa vente en priorité au bénéficiaire de ce droit. Ce droit de préemption urbain est aujourd'hui au cœur de la politique de la ville, permettant aux communes ou aux intercommunalités de préempter des biens relevant d'un périmètre précis pour des motifs d'intérêt général. Ces documents sont donc essentiels pour décliner le PADDUC au plus près des réalités locales.

En outre, les communes peuvent ne plus avoir la capacité financière d'exercer leur droit de préemption dès lors que les prix s'envolent. Pour redonner de l'effectivité à ce droit, la collectivité de Corse s'est dotée en 2014 de l'Office foncier de Corse (OFC)⁶. Ce dernier procède à des acquisitions foncières ou immobilières dans le but de constituer des réserves foncières, cédées au prix de revient aux collectivités locales de Corse pour la mise en œuvre de leurs projets d'aménagement. Ce procédé implique toutefois bel et bien l'achat par la commune, même si celui-ci est différé.

1. Voir le compte rendu de la 1^{re} session extraordinaire de 2023, p. 14.

2. Article 1407 *ter* du Code général des impôts.

3. Sandrine Ordan, « Résidences secondaires : Porto-Vecchio et Bonifacio votent une majoration de 40 % de la taxe d'habitation », *Corse-Matin*, 20 septembre 2023.

4. Article L. 4424-9 du Code général des collectivités territoriales.

5. Articles L. 211-1 et suivants ainsi que R. 211-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

6. Articles L. 4424-26-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

Enfin, des menaces peuvent également peser sur la décision politique, limitant d'autant la capacité dans ce domaine. Le rapport accompagnant la proposition de loi de Jean-Félix Acquaviva détaille ces difficultés, et la proposition de loi est d'exercer le droit de préemption au niveau de la collectivité de Corse. Ce nouvel instrument juridique serait aussi un outil pour mettre véritablement en œuvre le PADDUC. Le député s'inspire ici du droit de préemption déjà existant dans les collectivités d'outre-mer, notamment la Polynésie française¹.

Dans ce cadre, un droit de préemption spécifique à la collectivité de Corse permettrait de compléter le dispositif et de mettre véritablement en œuvre les objectifs définis préalablement dans le PADDUC. La collectivité de Corse détiendrait un droit de préemption, qu'elle pourrait utiliser ou non, selon ses choix de développement dans une zone considérée, sur tout transfert de propriété entre vifs, sans préjudice des autres droits de préemption locaux.

Préconisation

Doter la collectivité de Corse d'un droit de préemption afin de limiter la spéculation immobilière et de viser l'effectivité du droit au logement.

L'impossible statut de résident

En 2014, l'Assemblée de Corse se prononce pour « la consécration d'un statut de résident garantissant un droit d'accès prioritaire au foncier pour les insulaires incluant la question des Corses de la diaspora² ». Ce statut s'appliquerait pour l'ensemble des personnes résidant depuis plus de cinq ans en Corse. La question de la diaspora est alors posée, mais reste jusqu'ici sans réponse. Cette proposition consisterait

en effet à conditionner toute possibilité d'achat immobilier en Corse à une durée de présence sur l'île.

Le principe constitutionnel d'égalité permet déjà de régler différemment des situations différentes, à condition que la dérogation repose sur un motif d'intérêt général, en rapport avec l'objet de la norme et si elle n'est pas manifestement disproportionnée. Concrètement, il faudrait que :

- l'accès à la propriété en Corse ait un lien direct avec une différence de traitement fondée sur la durée de résidence ;
- la situation en Corse justifie cette différence, pour l'ensemble de son territoire et en comparaison avec d'autres territoires français.

Ces conditions ne sont aujourd'hui pas assurées, tant le phénomène de spéculation immobilière est commun aux zones touristiques de Corse et du territoire continental³. Bien sûr, une réforme constitutionnelle permettrait de faciliter la prise en compte de ces spécificités, ce qui est déjà le cas pour les collectivités d'outre-mer. L'article 74 de la Constitution présume en effet des spécificités sur lesquelles la loi organique consacrée à chaque collectivité pourra s'appuyer :

[...] des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier.

Cette autonomie demeure cependant contrôlée et des mesures manifestement disproportionnées peuvent être censurées. Ce fut le cas très récemment en Polynésie française pour une mesure prévoyant de fortes hausses de prélèvements obligatoires pour les acquéreurs ne remplissant pas les conditions d'ancienneté de résidence⁴.

Enfin – et surtout ! –, le droit de l'Union européenne ne s'applique pas pleinement pour la Polynésie française⁵. Or, la Cour de justice de l'Union européenne a déjà eu l'occasion de se prononcer

1. Article 19 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

2. Délibération n° 21/186 AC de l'Assemblée de Corse portant adoption d'une motion relative à la lutte contre les spéculations immobilière et foncière.

3. Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale de l'administration, *Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental*, juin 2022.

4. Arrêt du Conseil d'État du 9 novembre 2022 n° 464367.

5. La Polynésie française relève du régime des pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Ces derniers ne sont pas intégrés à l'UE. Ils ne sont qu'associés.

sur l'incompatibilité d'un statut de résident avec les traités européens¹. Obtenir une telle dérogation pour la Corse² impliquerait une renégociation des traités de l'UE. Cet impossible statut de résident nécessiterait ainsi une réforme constitutionnelle et une évolution des traités de l'Union européenne, à l'unanimité des États membres, sans garantir la fin de la spéculation.

Le droit constitutionnel français, et notamment le préambule de la Constitution, comme le droit européen ne laissent aucun espace pour permettre d'ima-

giner la possibilité d'un statut de résident qui limiterait à ses bénéficiaires l'exercice du droit d'acquérir des biens immobiliers dans l'île. Au-delà des risques d'une définition ethnique des résidents, cette voie semble une impasse. En revanche, les résidents corses, quelles que soient leurs origines, doivent trouver dans le droit actuel – éventuellement enrichi de possibilités nouvelles, notamment celles formulées dans la proposition de loi du député Acquaviva – les moyens de garantir un meilleur accès au foncier et un réel droit au logement.

1. Arrêt de la Cour (première chambre) du 8 mai 2013. *Éric Libert e.a. contre Gouvernement flamand* (C-197/11) et *All Projects & Developments NV e.a. contre Vlaamse Regering* (C-203/11).
2. Les autres dérogations sont inscrites directement dans les traités : protocole 32 sur l'acquisition de biens immobiliers au Danemark annexé au Traité sur l'Union européenne, protocole 6 relatif à l'acquisition de résidences secondaires à Malte, annexé à l'acte d'adhésion.

Développer la langue corse : assurer la liberté du locuteur corse, mais sans l'impossible co-officialité

Le 25 juin 1992, la révision constitutionnelle préalable à l'adoption du traité de Maastricht¹ insère dans l'article 2 de notre Constitution un nouvel alinéa : « La langue de la République est le français. » Cette affirmation, jamais véritablement remise en cause, constitue surtout un rejet de l'anglais, qui s'impose dans les sphères privée et publique avec l'accélération de la mondialisation et de la construction européenne. La loi de 1994, dite Toubon, viendra préciser ce principe constitutionnel². Cette officialité unique du français impose son utilisation, *a minima* grâce à une traduction, mais admet la complémentarité des langues régionales. Lors de son discours du 28 septembre 2023 devant les élus de l'Assemblée de Corse, le président Emmanuel Macron a affirmé son souhait de la reconnaissance dans la Constitution d'« une communauté insulaire, historique, linguistique et culturelle ». Cette reconnaissance implique une politique volontariste pour les droits des locuteurs, afin de les rendre pleinement effectifs, dans le respect de l'égalité entre les citoyens.

Français et langues régionales : une complémentarité possible et déjà vivante

En 2023, le tribunal administratif de Bastia a eu à se prononcer sur l'usage du corse à l'Assemblée de

Corse³. Saisi par le préfet de Corse de l'époque, ce que tous ses prédécesseurs avaient sciemment et intelligemment omis de faire, le tribunal administratif a rendu sa décision le 9 mars. Celle-ci relance la question de l'utilisation des langues régionales dans le cadre des assemblées territoriales.

Cette décision concerne deux actes de la collectivité de Corse : le règlement intérieur de son Assemblée et celui de son conseil exécutif. Ces règlements indiquent la possibilité d'utiliser la langue corse ou la langue française. Or, cette utilisation d'une langue régionale sans traduction est contraire au cadre actuel de la Constitution. Le tribunal de Bastia rappelle ici le cadre de l'utilisation des langues régionales : elles peuvent parfaitement s'ajouter à la langue française, mais jamais s'y substituer.

En 2022, le Conseil d'État a validé une charte de parc naturel incluant des passages en provençal car ils s'ajoutaient en traduisant des paragraphes rédigés en français. Il est même indiqué que « la charte d'un parc naturel régional peut promouvoir la connaissance et l'apprentissage des langues régionales qui font partie du patrimoine culturel de son territoire⁴ ». Cela est le cas également pour les langues étrangères, directement visibles sur nos cartes d'identité⁵. Cette complémentarité est d'ailleurs très utilisée en Corse dans de nombreux textes officiels de la collectivité de Corse ou de ses organes consultatifs. La séance qui a suivi cette décision de justice a eu recours à la traduction simultanée, utilisée également en région Bretagne⁶.

1. Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne ».
2. Loi dite Toubon n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française.
3. Tribunal administratif de Bastia, première chambre, 9 mars 2023, n° 2200748.
4. Conseil d'État, décision n° 444948, 31 octobre 2022.
5. Conseil d'État, 22 juillet 2022, n° 455477.
6. Article 18, règlement intérieur du Conseil régional : « Un service de traduction sera mis à disposition pour les discours de politique générale exprimés en breton ou gallo. La conférence des présidents peut décider que d'autres points à l'ordre du jour fassent l'objet d'une traduction. »

Le 28 avril 2023, l'Assemblée de Corse a cependant adopté à l'unanimité, et en réaction à la décision du tribunal administratif de Bastia, une résolution sur la langue corse. Celle-ci indique que les élus corses « constatent que seule une révision constitutionnelle peut permettre » que « la langue corse et la langue française puissent être librement utilisées dans les actes de la vie publique », en « conférant à la langue corse un statut de co-officialité¹ ». Appliquée chez de nombreux voisins européens, cette co-officialité implique cependant plusieurs points de vigilance.

Les conséquences d'une co-officialité

L'officialisation d'une langue n'est pas simplement sa mention dans un texte juridique. En effet, l'officialité d'une langue implique :

- des droits pour le locuteur, lui permettant de s'adresser dans la langue de son choix aux autorités publiques ;
- des devoirs pour le citoyen de maîtriser au moins une langue officielle ;
- des obligations pour les pouvoirs publics, et donc pour tous les fonctionnaires nationaux et territoriaux, qui devraient désormais être en mesure de répondre aux usagers et de traduire les règles nationales dans la langue de l'administré. Concrètement, cela signifie que chaque agent exerçant une mission de service public devrait prouver un niveau suffisant de maîtrise de la langue corse pour pouvoir être recruté (concours, mutation, etc.).

L'administration locale, mais également l'administration d'État, si elle exerce sa mission en Corse, aurait également l'obligation de former ses agents à la langue corse et d'organiser son service pour assurer le respect de ces nouveaux droits du locuteur. Or, on en est très loin. D'après une enquête sociolinguistique commandée par la collectivité de Corse et réalisée en 2021, la Corse compte moins de 40 %

de locuteurs actifs au sein de la population adulte, avec de fortes disparités territoriales². Au cours des entretiens menés dans le cadre de ce rapport, ce pourcentage serait également proche de celui des locuteurs corses au sein des services publics nationaux et territoriaux dans l'île. La co-officialisation conduirait hypothétiquement à exclure tout agent non locuteur corse réalisant une mission de service public ou à le cantonner à certains postes. Ces obligations s'imposeraient également à l'autorité judiciaire, dont les procédures et les verdicts devraient être accessibles en langue corse.

À titre d'illustration, en Espagne, « le castillan est la langue espagnole officielle de l'État. Tous les Espagnols ont le devoir de la connaître et le droit de l'utiliser », mais « les autres langues espagnoles seront également officielles dans les Communautés autonomes respectives, conformément à leur statut³ ». L'article 3 de la Constitution espagnole montre, en quelques mots, les liens entre les devoirs, les droits et les libertés locales qu'implique une officialisation. Des statuts d'autonomie espagnols prévoient ainsi des langues co-officielles, telles que le catalan, le valencien et l'euskera.

Ce modèle institutionnalisant le plurilinguisme s'enracine dans de fortes libertés locales, à la fois parce que celui-ci en a besoin et parce qu'il accroît l'autonomie de ces territoires linguistiques. Une fois établie, l'officialisation d'une langue renforce l'autonomie locale notamment « en ce qui concerne l'accès aux emplois publics dès lors que chaque territoire linguistique se voit appliquer des conditions particulières de recrutement selon un critère de connaissances linguistiques voire d'appartenance à un groupe linguistique, emportant une spécialisation de la fonction publique⁴ ». La co-officialité implique ainsi des moyens financiers, techniques et humains considérables, ainsi qu'un travail constant de respect des compétences de l'État et de la Région.

1. Délibération n° 23/057 AC de l'Assemblée de Corse portant adoption d'une résolution relative à la langue corse.

2. Enquête sociolinguistique commandée par la collectivité de Corse dans le cadre du rapport n° 2022/02/303 du président du conseil exécutif de Corse, *Lingua Corsa. Rapport d'orientation sur la politique linguistique*, novembre 2022.

3. Article 3, alinéas 1 et 2 de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978.

4. Jordane Arletaz, « La notion de pluri-officialité dans les Constitutions nationales. Les exemples espagnol, italien, suisse et belge », *Sens public*, 2015.

La différenciation et la protection des droits de communautés linguistiques

Cette protection des langues non officielles repose sur un texte qui a cristallisé de vifs débats politiques en France : la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Signée en 1999, mais jamais ratifiée¹ car elle a été jugée contraire à notre Constitution dans une décision du 15 juin de la même année², cette charte implique pour chaque État signataire de reconnaître ses langues régionales ou minoritaires, « condition préalable à la prise en considération de ses caractères propres et de ses besoins, ainsi qu'à la mise en œuvre d'une action en sa faveur³ ». Des mesures de discrimination positive sont également prévues, avec la possibilité laissée à chaque signataire de suivre au moins trente-cinq engagements dans une liste en comptant environ soixante-dix. Seule la promotion de ces langues est une obligation.

Guy Carcassonne constate pourtant qu'« on remua le spectre d'autonomistes exigeant de ne s'exprimer que dans leur langue régionale, y compris en justice, sommant les administrations de faire de même, et autres fariboles que la Charte n'impose nullement et permet au contraire d'exclure⁴ ». Ces mesures de promotion, pour certains, et de protection, pour d'autres, sont bien différentes des strictes obligations découlant d'une co-officialité. Elles ne fragilisent en aucun cas l'article 2 de la Constitution qui affirme que la langue de la République est le français. L'inconstitutionnalité de cette charte repose ailleurs. « La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, en ce qu'elle confère des droits spécifiques à des "groupes" de locuteurs de langues régionales ou minoritaires, à l'intérieur de "territoires" dans lesquels ces langues sont pratiquées, porte atteinte aux principes constitutionnels d'indivisibilité de la

République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français⁵. » C'est sur le fondement de ces principes que la ratification a été refusée par le Conseil constitutionnel.

Cette jurisprudence est similaire à celle portant sur les dispositifs de discrimination positive, nécessitant d'ajouter dans la Constitution que « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales⁶ ». La vaine tentative de la révision de 2008, prévoyant que « les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France », n'y changera rien. Elle n'accorde ni droit, ni liberté aux locuteurs⁷, et encore moins la possibilité de ratifier la convention. Ce débat semble dans l'impasse, d'autant plus qu'il a cristallisé des craintes qui se sont exprimées dans des caricatures visant à décrédibiliser les partisans des langues régionales.

La reconnaissance d'identités culturelles portée par l'État et les collectivités territoriales

Malgré ces blocages particulièrement médiatisés, il serait faux de considérer que notre droit a bloqué toute avancée. Le Conseil économique, social, environnemental et culturel corse (CESEC) a d'ailleurs noté en 2021 : « Un constat est unanime : celui de la déperdition accélérée de l'usage de la langue [corse] et ce malgré une extension des domaines d'expression⁸. »

La politique linguistique de la collectivité de Corse a pourtant fait l'objet de mesures volontaristes. En 2015, l'Assemblée de Corse adopte le plan *Lingua 2020*, visant à revitaliser la langue corse autour d'actions concrètes et diffuses dans tous les secteurs de l'île. Ces actions se sont renforcées au fur

1. La signature exprime une volonté de poursuivre la procédure de conclusion du traité, mais seule la ratification implique le consentement de l'État à être lié par un traité.

2. Conseil constitutionnel, décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999.

3. Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, p. 10.

4. Guy Carcassonne, *La Constitution*, Paris, Points, 2013, p. 368.

5. Conseil constitutionnel, décision n° 99-412 DC, considérant 10.

6. Article 1^{er}, alinéa 2 de la Constitution française.

7. Décision n° 2011-130 QPC du Conseil constitutionnel.

8. Conseil économique, social, environnemental et culturel de Corse, *Développement du bilinguisme dans la société*, mai 2021.

et à mesure des victoires successives des nationalistes corses depuis cette date. Le rapport d'orientation sur la politique linguistique de la collectivité de Corse rappelle ce riche historique, les actions actuelles menées et celles utiles pour redynamiser l'apprentissage de cette langue romane¹. La stagnation du nombre de locuteurs peut sembler paradoxale au regard des politiques engagées et de la volonté exprimée par le vote.

La France doit ainsi trouver une « troisième voie » qui évite – à court terme – les lourdes obligations d'une co-officialité, nécessitant *a minima* une longue période de transition et impliquant l'ensemble des régions, ainsi que la reconnaissance de communautés, qui ne peut recueillir aujourd'hui une majorité tant le débat politique est fragile. Cela peut d'abord se traduire par une reconnaissance du lien de la langue corse et de l'identité culturelle de l'île.

L'annexe 4 du présent rapport propose un exemple d'article pour une future loi organique relative à l'autonomie corse. Cette proposition s'inspire du statut de la Polynésie française, dans lequel la langue tahitienne est considérée comme « un élément fondamental de l'identité culturelle : ciment de cohésion sociale, moyen de communication quotidien, elle est reconnue et doit être préservée, de même que les autres langues polynésiennes, aux côtés de la langue de la République, afin de garantir la diversité culturelle qui fait la richesse de la Polynésie française² ».

Préconisation

Reconnaître la langue corse comme un élément fondamental de l'identité culturelle de l'île, sans imposer une co-officialité, source de clivages et d'exclusion de tous les non-locuteurs.

Conforter les langues régionales dans le cadre de l'Éducation nationale

« Un service public de l'enseignement, en faveur du bilinguisme, sera mis en œuvre. Il nous faut donner plus de place à la langue corse dans l'enseignement comme dans l'espace public. »

Emmanuel Macron, discours du 28 septembre 2023

L'Éducation nationale est souvent présentée comme l'origine unique de la généralisation du français. Or, l'école républicaine n'en a été qu'un des multiples facteurs – la diffusion d'une culture de masse et ses vecteurs (radio, télévision) ont joué un rôle déterminant. Elle est même, depuis les années 1950, un lieu d'enseignement des langues régionales.

C'est précisément en 1951 que l'enseignement de langues régionales dans les écoles françaises est autorisé³. Une première liste de langues régionales est établie, complétée au fil des ans. C'est en 1974 que la langue corse est reconnue comme une langue d'enseignement⁴, en plein cœur d'un mouvement culturel et politique corse appelé « *U riacquistu* » (traduit en français par « la réappropriation »). Le Code de l'éducation précise aujourd'hui que « la langue régionale est une matière enseignée dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et élémentaires, des collèges et des lycées sur tout ou partie des territoires concernés, dans le but de proposer l'enseignement de la langue régionale à tous les élèves⁵ ». Cet enseignement revêt principalement deux modalités.

1. Président du conseil exécutif de Corse, *Lingua Corsa*, *op. cit.*

2. Article 57, loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

3. Loi n° 51-46 du 11 janvier 1951 relative à l'enseignement des langues et dialectes locaux (dite loi Dexonne).

4. Décret n° 74-33 du 16 janvier 1974 relatif à l'enseignement des langues et dialectes locaux.

5. Article L. 312-11-2 du Code de l'éducation.

- L'enseignement extensif des langues régionales propose aux élèves des cours facultatifs de quelques heures par semaine, en complément du programme scolaire traditionnel.
- Dans les classes bilingues, l'enseignement est dispensé à la fois en français et dans la langue régionale concernée. Les élèves suivent un programme scolaire dans les deux langues¹.

L'enseignement des langues régionales selon les modèles « extensifs » et du « bilinguisme à parité horaire » concerne en 2020 un peu plus de 120 000 élèves (60 248 élèves en école maternelle et élémentaire, et 60 268 dans les collèges et lycées)².

Une dernière modalité complète ce dispositif. L'enseignement immersif fait référence à un mode d'enseignement dans lequel les élèves sont immergés dans un environnement où la langue régionale est principalement utilisée comme langue d'enseignement et de communication. Les 14 021 élèves suivant un enseignement immersif (soit 0,012 % des élèves scolarisés dans la totalité des secteurs public et privé de l'enseignement) apprennent le français comme une matière à part³. Ce dernier dispositif reste cependant dans un flou juridique. Alors que l'enseignement extensif et l'enseignement bilingue bénéficient tous deux d'une reconnaissance par la loi dans le Code de l'éducation⁴, l'enseignement immersif a été rejeté par le Conseil constitutionnel. Cette décision a dû s'appuyer sur les travaux préparatoires de la loi déferée⁵ plutôt que sur un cadre précis prévu par la loi. Dans le silence de la loi, les juges constitutionnels n'ont pu que rejeter ce dispositif.

Cet enseignement immersif ne repose aujourd'hui que sur une circulaire du 14 décembre 2021, détaillant

le cadre applicable et la promotion relatifs à l'enseignement des langues et des cultures régionales. Ce texte apporte pourtant la clarification nécessaire pour que ce dispositif puisse se pérenniser, en pleine conformité avec les principes républicains. Il précise surtout que la méthode immersive est un choix pédagogique, s'inscrivant dans la démarche des écoles bilingues, mais que « le recours au français comme appui à l'expression et à la compréhension de l'enfant au cours des enseignements en langue régionale reste intégré à la démarche pédagogique en tant que de besoin » et que « la langue de communication utilisée par les personnels de l'école ou de l'établissement à destination des parents d'élèves et des partenaires institutionnels est le français ». Des évaluations sont enfin prévues afin de garantir la pleine maîtrise du français et de la langue régionale par les élèves concernés par cette méthode.

Cette circulaire permet ainsi l'équilibre entre :

- les droits du locuteur, tant pour l'apprentissage que pour l'utilisation d'une langue ;
- le devoir du locuteur de connaître le français ;
- l'officialité du français dans l'exercice de la mission de service public.

Sa traduction législative est indispensable afin de sécuriser ces écoles, pour tous ceux qui y travaillent comme pour les familles qui bénéficient de cet enseignement.

Préconisation

Prévoir, en parallèle du processus de Beauvau, une loi reconnaissant l'enseignement immersif, en conformité avec la Constitution.

1. La Loi d'orientation sur l'éducation de 1989 (loi n° 89-486 du 10 juillet 1989) a renforcé le soutien juridique à l'enseignement bilingue des langues régionales. La loi pour la refondation de l'école de la République de 2013 (loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013) a également ajouté des dispositions concernant la formation des enseignants et l'enseignement bilingue.

2. Christophe Euzet et Yannick Kerlogot, *L'Enseignement des langues régionales. État des lieux et perspectives après la décision du Conseil constitutionnel du 21 mai 2021*, rapport au Premier ministre, juillet 2021, p. 9.

3. *Ibid.*, p. 11.

4. Article L. 312-10 du Code de l'éducation.

5. Décision n° 2021-818 DC du 21 mai 2021, loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion, paragraphe 19 : « Or, il résulte notamment des travaux préparatoires de la loi déferée que l'enseignement immersif d'une langue régionale est une méthode qui ne se borne pas à enseigner cette langue mais consiste à l'utiliser comme langue principale d'enseignement et comme langue de communication au sein de l'établissement. »

Encourager l'apprentissage du corse dans le cadre d'échanges méditerranéens

L'apprentissage des langues régionales est aussi un indéniable atout pour faciliter l'intégration d'une région dans une dynamique européenne et d'échange avec ses voisins immédiats. Ces relations de proximité seront indispensables pour recréer un vrai projet européen et assurer l'inévitable transition écologique. La Méditerranée est une région qui présente des opportunités de coopération et d'échanges économiques (tourisme, agriculture, etc.). La maîtrise du corse, langue latine, sera un atout déterminant pour ancrer la Corse dans son environnement naturel et culturel. Le patrimoine commun pourrait être valorisé, notamment grâce à des échanges culturels. Ce bassin est cependant confronté à des défis parta-

gés par l'ensemble des régions méditerranéennes, notamment le changement climatique.

Les nouvelles compétences de la collectivité de Corse pourraient s'inspirer à nouveau de la Polynésie française. Cette dernière peut en effet disposer de représentations auprès des pays et des organisations internationales du Pacifique, mais aussi négocier des arrangements administratifs avec ces partenaires « en vue de favoriser le développement économique, social et culturel¹ » et des conventions de coopération décentralisée. L'annexe 4 du présent rapport propose un modèle d'article pour favoriser les échanges de la Corse dans le bassin méditerranéen.

Préconisation

Inscrire dans l'autonomie corse des compétences favorisant le développement de la Corse grâce à son environnement méditerranéen.



Français et langues régionales

Synthèse du cadre juridique actuel

	Droits des locuteurs (langues française et régionales)	Libertés politiques locales	Obligations des pouvoirs publics
Principe	Liberté d'expression , sauf dans les cas strictement déterminés par la loi	Droit d'écrire et de débattre en langues régionales , sauf en l'absence d'une traduction française.	Promotion du patrimoine linguistique , constitué de la langue française et des langues régionales
Source juridique	<ul style="list-style-type: none"> • Article 11, Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Tout citoyen peut parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté. » • Loi n° 94-665 du 4 août 1994 • Décret n° 95-240 du 3 mars 1995 	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil constitutionnel, décision du 15 juin 1999 : « La Constitution n'interdit pas l'utilisation de traductions. » 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. L1, Code du patrimoine : « L'État et les collectivités territoriales concourent à [...] la promotion de ces langues. » • Loi Deixonne du 11 janvier 1951 (enseignement des langues régionales) • Loi Léotard du 30 septembre 1986 (diffusion des langues régionales dans l'audiovisuel et la radiophonie publics).
Exemples	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité d'organiser une manifestation, un colloque ou un congrès en s'exprimant en langue régionale, à condition de : <ul style="list-style-type: none"> ✓ ne pas interdire aux participants de parler français ; ✓ proposer une version française pour les documents distribués ou publiés ; ✓ prévoir un dispositif de traduction si l'initiative relève du service public national ou local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de traduire en langue régionale un document juridique rédigé en français. <ul style="list-style-type: none"> ✓ Chartes de parcs naturels, livrets de famille, inscriptions des bâtiments publics, etc. peuvent être traduits. Le texte officiel est celui rédigé en français. • Possibilité de s'exprimer en langue régionale, à condition d'une traduction simultanée. <ul style="list-style-type: none"> ✓ Règlement intérieur de l'Assemblée de Bretagne. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enseignement de la langue corse : <ul style="list-style-type: none"> ✓ Enseignement dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et élémentaires de Corse. ✓ Enseignement facultatif, soit « extensif » par une matière dédiée, soit bilingue. • Promotion des langues régionales : <ul style="list-style-type: none"> ✓ Via Stella : chaîne régionale ayant pour vocation de diffuser des programmes, dont une proportion significative est en langue corse.

1. Articles 15 et 16 du statut de la Polynésie française.

Conclusion

Par ce modeste rapport, nous souhaitons mettre en lumière les enjeux politiques d'une île qui a marqué l'histoire de la France et de notre République. Nous sommes conscients que nos propositions ne manqueront pas de susciter de l'insatisfaction, tant les attentes sont grandes, mais nous espérons qu'elles contribueront à la réussite de ce processus d'autonomie. Ce dernier doit se poursuivre sous l'impulsion des représentants de la Corse, mais aussi de l'État, afin de permettre la réussite des discussions puis une transition harmonieuse vers davantage d'autonomie.

Au-delà des quelques pistes que nous avons évoquées tout au long du rapport, le défi du processus

réside dans la définition d'une méthode pérenne plutôt que dans la rédaction d'un texte figé. La Corse a connu de nombreux statuts, mais le débat politique demeure fortement marqué par les questions d'autonomie politique. Les discussions actuelles constituent une réelle opportunité d'adapter concrètement notre action politique aux enjeux locaux sans renier les défis nationaux et internationaux.

Nos propositions ne sont qu'un point de départ pour se concentrer sur la seule question qui compte *in fine* : comment répondre aux enjeux politiques de la Corse pour améliorer son quotidien et son avenir ?

Annexes

Annexe 1 Organisation de la collectivité de Corse

Collectivité à statut particulier, la Corse se distingue tant par son système électoral que politique.

Un régime parlementaire exceptionnel parmi les collectivités territoriales

La collectivité de Corse se compose de l'Assemblée de Corse et d'un conseil exécutif. Ce dernier bénéficie de larges compétences et « dirige l'action de la collectivité territoriale de Corse [...], notamment dans les domaines du développement économique et social, de l'action éducative et culturelle et de l'aménagement de l'espace¹ ». Cet organe collégial est composé d'un président, fonction exercée depuis 2015 par Gilles Simeoni, et de dix conseillers exécutifs². En tant que chef de l'exécutif, le président peut déléguer certaines de ses prérogatives aux conseillers exécutifs³. Ces derniers président les huit agences et offices de la collectivité de Corse, en charge de l'administration des politiques publiques.

La Corse se distingue des collectivités de droit commun par la capacité de son assemblée délibérante à renverser le conseil exécutif *via* une motion de défiance. En effet, les conseillers territoriaux de l'Assemblée de Corse élisent parmi eux les membres du conseil exécutif de Corse (prérogative classique pour toutes les collectivités de droit commun), mais

peuvent aussi remettre en cause la responsabilité de ce conseil en cours de mandat. L'équilibre des pouvoirs de la collectivité de Corse est ainsi recherché par la responsabilité du conseil exécutif vis-à-vis de l'Assemblée de Corse tout au long de la mandature, fondement d'un véritable régime parlementaire. Cette responsabilité s'exerce aussi concrètement par les questions au sein des commissions et par la possibilité de créer des missions d'information et d'évaluation⁴.

La complémentarité entre le système électoral de la Corse et ses organes consultatifs, fondement de la démocratie locale

Les 63 conseillers à l'Assemblée de Corse sont élus dans une circonscription unique⁵. La composition de l'Assemblée est de ce fait parfaitement cohérente avec le résultat électoral exprimé dans l'ensemble de l'île, sans effet de découpage : la liste ayant rassemblé le plus de suffrages remporte 11 sièges, et les 52 autres sont répartis à la représentation proportionnelle. Outre cette représentation électorale, la collectivité de Corse est assistée dans son action par quatre organes consultatifs.

– Le Conseil économique, social, environnemental et culturel (CESEC) est composé de 63 membres issus de la société civile (syndicats, associations,

1. Article L. 4422-24 du Code général des collectivités territoriales.

2. Article L. 4422-19 du Code général des collectivités territoriales.

3. Article L. 4422-25, alinéa 5 du Code général des collectivités territoriales.

4. Ces principes d'organisation sont inscrits dans le règlement intérieur de l'Assemblée de Corse.

5. Pour plus de détails, voir l'article L. 364 du Code électoral et suivants.

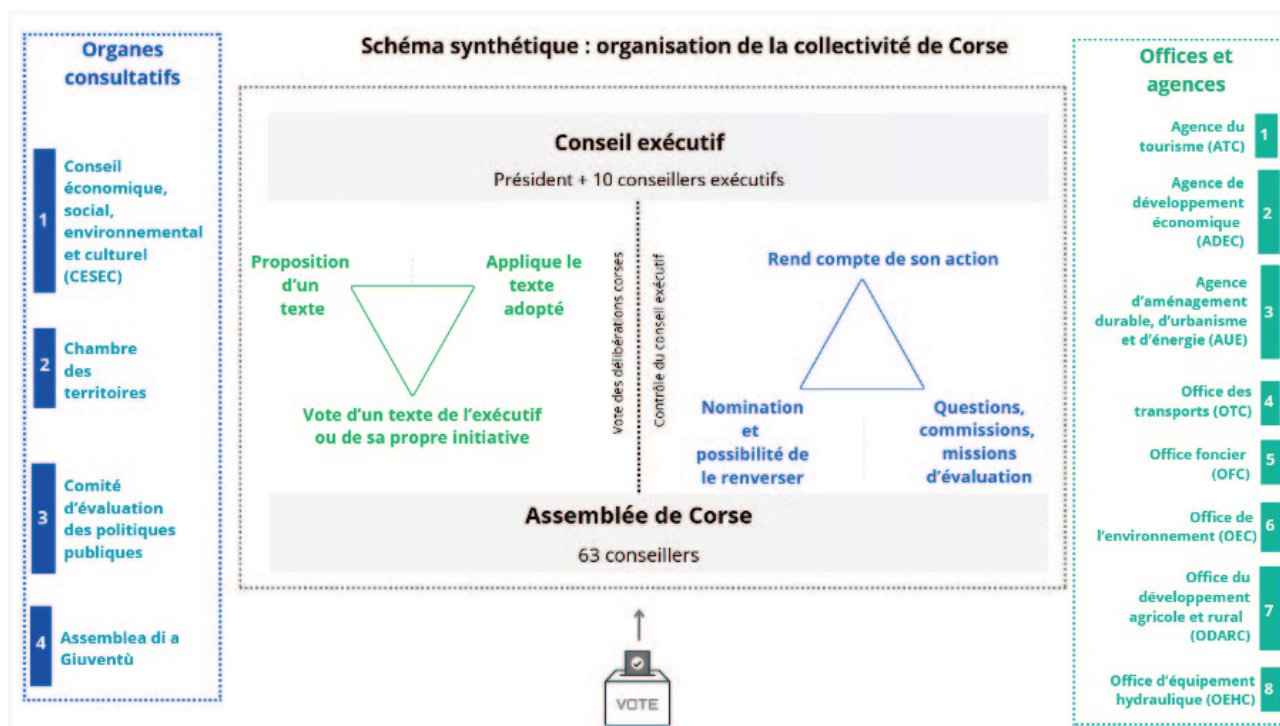
etc.). Ces membres sont consultés de droit en amont des grands projets de la collectivité de Corse (plan d'aménagement et de développement durable, documents budgétaires, etc.). Le CESEC peut aussi rendre un avis sur tout projet économique, social, environnemental ou culturel à la suite d'une saisine du président du conseil exécutif, du président de l'Assemblée de Corse ou de l'Assemblée de Corse, ou simplement procéder à une autosaisine.

- La chambre des territoires assure la représentation des différents territoires de l'« Île-montagne » dans la mise en œuvre des politiques publiques, notamment dans la définition des projets d'investissement. Cet organe rassemble le président du conseil exécutif de Corse, qui préside les débats, le président de l'Assemblée de Corse, ainsi que des représentants des territoires (comité de massif, comité de bassin de Corse, intercommunalités et communes). Cette représentation des territoires est essentielle pour une île dont la population est fortement concentrée sur le littoral. En 2018, neuf des dix communes les plus peuplées se trouvent

sur le littoral, regroupant à elles seules 178 580 habitants (53 % de la population totale de l'île)¹.

- L'Assemblea di a Giuventù (l'Assemblée de la jeunesse) porte la parole des jeunes de l'île sur tous les sujets qui concernent les affaires de la Corse, conformément aux compétences de la collectivité insulaire², tant sur demande du président de l'Assemblée de Corse que de sa propre initiative. Cette assemblée est composée de représentants d'étudiants de l'Université de Corse, de jeunes actifs, de lycéens et de « candidats individuels » sur candidature.
- Le comité d'évaluation des politiques publiques est constitué de 53 membres issus de mouvements associatifs, mais comprenant aussi des citoyens tirés au sort. Ces membres évaluent les politiques publiques prioritaires selon une liste déterminée par ce comité.

La démocratie corse demeure bien sûr perfectible, comme tout régime politique³. Elle présente toutefois les marqueurs d'une organisation politique représentative de la Corse et de sa société.



1. Insee, « La Corse en bref. Édition 2021 », décembre 2021.

2. Délibération n° 16/158 AC et délibération n° 17/027 AC de l'Assemblée de Corse.

3. À cet égard, nous renvoyons le lecteur intéressé aux travaux détaillés de Wanda Mastor sur cette question.

Annexe 2

Propositions de compromis pour une Corse autonome dans la République française

Reconnaître l'autonomie de la Corse dans la République française

- 1 • Reconnaître la Corse dans la Constitution avec un article spécifique, définissant un cadre pérenne pour l'autonomie.
- 2 • Prévoir un statut dans une loi organique spécifique, complété au fil des ans à la faveur d'un véritable dialogue entre l'État et les représentants de la Corse.
- 3 • Instaurer une autonomie législative hors du domaine régalien (défini à l'article 73 de la Constitution), encadrée et progressive grâce à une évaluation périodique.
- 4 • Définir une autonomie fiscale en Corse, complémentaire de la fiscalité nationale.

Inscrire cette autonomie de la Corse dans les principes républicains

- 5 • Assurer l'égalité des citoyens au sein de la République en maintenant les investissements nécessaires à l'économie de la Corse et à la poursuite des objectifs nationaux (transition écologique, etc.).
- 6 • Encourager les droits et les libertés du locuteur corse, notamment dans la vie quotidienne, sans imposer la langue corse dans l'exercice des missions de service public.

Intégrer l'autonomie dans la vie quotidienne des Corses

- 7 • Ancrer de nouvelles relations entre l'État et la Corse :
 - conforter l'apprentissage de la langue et de la culture corses dans le cadre de l'Éducation nationale ;
 - reconnaître une Corse méditerranéenne, avec la possibilité de négocier directement avec d'autres territoires méditerranéens, dans le respect des engagements internationaux de la France.
- 8 • Donner localement les moyens de répondre aux contraintes de l'insularité :
 - favoriser un développement économique durable, notamment en contrecarrant les effets néfastes du tourisme ;
 - assurer un aménagement du territoire bénéfique pour l'avenir de la Corse ;
 - prévoir des statistiques propres à la société corse.

Annexe 3

Proposition d'article constitutionnel

Proposition d'article reconnaissant l'autonomie de la Corse dans la Constitution

La Corse est une collectivité à statut particulier, régie par le présent article qui tient compte de ses spécificités liées à son insularité ainsi qu'à ses caractéristiques géographiques, historiques, linguistiques, économiques et sociales.

Son statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'Assemblée de Corse, qui fixe :

- les compétences de cette collectivité ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Corse ;
- les conditions dans lesquelles les textes de forme législative de l'Assemblée de Corse intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi pourront être soumis avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;
- les conditions dans lesquelles les engagements internationaux conclus dans les matières relevant de la compétence de la collectivité de Corse, les lois et règlements y sont applicables.

La collectivité de Corse peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences que celui-ci conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des politiques publiques.

Le transfert de compétences ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique.

Annexe 4

Proposition d'articles pour la loi organique

Proposition d'article sur la langue corse

Exemple sur le modèle de l'article 57 du statut de la Polynésie française et de la loi de 2021 dite loi Molac

La langue corse est un élément fondamental de l'identité culturelle de la collectivité de Corse. Elle est reconnue et enseignée. Elle doit être préservée.

Le français est la langue officielle de la République française. Son usage s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public ainsi qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et les services publics.

Ces dispositions ne font pas obstacle à l'usage de la langue corse et aux actions publiques et privées menées en sa faveur.

Proposition d'article sur les compétences particulières de la Corse

Exemple sur le modèle des articles 15, 16 et 17 du statut de la Polynésie française

La Corse peut disposer de représentations auprès de tout État ou territoire de la Méditerranée reconnu par la République française. Le chef de l'exécutif de la collectivité de Corse négocie l'ouverture de ces représentations et nomme les représentants. Les autorités de la République et l'Assemblée de Corse en sont tenues informées.

Le chef de l'exécutif de la collectivité de Corse négocie, dans le respect et pour l'application des engagements internationaux de la République, des arrangements administratifs avec les administrations de tout État ou territoire de la Méditerranée, en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de la Corse.

Dans le respect des engagements internationaux de la République, le chef de l'exécutif de la collectivité de Corse négocie et signe, dans les matières relevant de la compétence de la Corse, des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales françaises ou étrangères, leurs groupements ou établissements publics, sous réserve d'y avoir été préalablement habilité par une délibération de l'Assemblée de Corse. Ces conventions sont soumises après leur conclusion à l'approbation du conseil exécutif de la Corse et, lorsqu'elles portent sur une matière relevant de sa compétence, à celle de l'Assemblée de Corse.

Les arrangements administratifs et les conventions de coopération décentralisée sont soumis après leur conclusion à l'approbation de l'Assemblée de Corse et entrent en vigueur dès leur transmission au haut-commissaire de la République.

Remerciements

Nous remercions l'ensemble des personnes qui ont bien voulu participer à ces travaux ou être auditionnées :

Jean-Félix Acquaviva, député de Haute-Corse (2^e circonscription) ;

Hugo Bevort, directeur adjoint du cabinet de la Première ministre ;

Grégory Canal, conseiller chargé de la Corse auprès du ministre de l'Intérieur ;

Jean-Claude Casanova, économiste, directeur de la revue *Commentaire* ;

André Fazi, maître de conférences en science politique à l'Université de Corse (Università di Corsica Pasquale-Paoli) ;

Laurent Marcangeli, député de Corse-du-Sud (1^{re} circonscription), président du groupe Horizons et apparentés ;

Gilles Simeoni, président du conseil exécutif de la collectivité de Corse.

Nous remercions également **Wanda Mastor** pour l'ensemble de ses travaux, rapports et ouvrages, qui sont des références en la matière.

Table des matières

- 01 Préambule

- 03 La Corse aujourd'hui : un statut particulier, une majorité claire,
un processus engagé
- 03 Un statut déjà particulier
- 04 Une majorité claire
- 05 Un processus engagé

- 07 Reconnaître l'autonomie de la Corse dans la République française
- 07 Les statuts actuels d'autonomie dans la République française
- 09 Une révision constitutionnelle pour affirmer l'autonomie de la Corse
- 11 Une loi organique pour affiner le contenu de l'autonomie
- 11 Une autonomie permettant de se rapprocher du statut des îles européennes

- 13 Une autonomie législative et fiscale
- 13 Une autonomie législative intégrée dans l'État de droit, sous le contrôle
du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État
- 15 Une autonomie fiscale, corollaire de la responsabilité

- 20 Foncier et logement : des droits pour les résidents, sans statut de résident
- 20 Une fiscalité immobilière déjà spécifique et volontariste
- 21 Aménagement du territoire : favoriser les initiatives locales
- 22 L'impossible statut de résident

24	Développer la langue corse : assurer la liberté du locuteur corse, mais sans l'impossible co-officialité
24	Français et langues régionales : une complémentarité possible et déjà vivante
27	Conforter les langues régionales dans le cadre de l'Éducation nationale
29	Encourager l'apprentissage du corse dans le cadre d'échanges méditerranéens
30	Conclusion
31	Annexes
31	Annexe 1. Organisation de la collectivité de Corse
33	Annexe 2. Proposition de compromis pour une Corse autonome dans la République française
34	Annexe 3. Proposition d'article constitutionnel
35	Annexe 4. Proposition d'articles pour la loi organique

Collection dirigée par Laurent Cohen et Jérémie Peltier

© Éditions Fondation Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes – 75009 Paris

www.jean-jaures.org

Derniers rapports et études :

12_2023 : Après les émeutes. Analyses et points de vue
Collectif

11_2023 : Enquête climat. Focus sur l'opinion en France et dans l'Union européenne
Neil Makaroff, Adélaïde Zulfikarpasic

11_2023 : Enquête climat. Focus sur l'opinion dans 13 pays d'Amérique latine
Collectif

10_2023 : Comprendre le piéton et son avenir dans l'espace public
Mathieu Alapetite

10_2023 : Catastrophes climatiques et résilience territoriale. Les vallées des Alpes-Maritimes
après la tempête Alex
Thierry Germain, Xavier Pelletier (dir.)

09_2023 : Le Conseil constitutionnel. Après la question prioritaire de constitutionnalité,
quelles réformes ?
Bernard Rullier

09_2023 : La binationalité, une spécificité dans l'engagement politique ?
Florence Baillon, Hélène Demeestere, Laure Pallez

09_2023 : Pour une école du « nous ». Vivre l'altérité à l'école, le pari gagnant d'une nation
Cathy Racon-Bouzon, Tarik Ghezali

07_2023 : Surveiller et laisser périr. À quoi sert Frontex ?
Gustav Fiere

06_2023 : De la solitude choisie à la solitude subie. Enquête sur une « sociose »
Adrien Broche, François Miquet-Marty, Lucia Socias

06_2023 : L'Union européenne dans les médias. Atonie générale, sursaut récent
Théo Verdier

06_2023 : Vers la vie pleine. Réenchanter les vacances au XXI^e siècle
Benoît Kermoal, Jérémie Peltier

 [fondationjeanjaures](https://www.facebook.com/fondationjeanjaures)

 [@j_jaures](https://twitter.com/@j_jaures)

 [fondation-jean-jaures](https://www.linkedin.com/company/fondation-jean-jaures)

 www.youtube.com/c/FondationJeanJaures

 [fondationjeanjaures](https://www.instagram.com/fondationjeanjaures)

Abonnez-vous !



www.jean-jaures.org


Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS