

« *L'inscription de la Corse dans la Constitution* »

Par Olivier Lecucq
Professeur de droit public
IE2IA – UMR DICE 7813
Université de Pau et des pays de l'Adour

La volonté d'inscrire la Corse dans la Constitution n'est, à vrai dire, pas une surprise. Ce n'est pas une surprise tant il est vrai que la reconnaissance constitutionnelle de cette collectivité fait aujourd'hui largement consensus sur le plan politique. Du côté de la Corse bien sûr avec la progression du camp des nationalistes et son succès particulièrement significatif lors des dernières élections de l'Assemblée de Corse ; comme du côté du pouvoir national, puisqu'en particulier, tout à tour, les présidents Hollande puis Macron s'y sont dits favorables. Un alignement des planètes donc sur le plan politique qui offre, enfin, l'opportunité à notre constituant de consacrer la Corse dans notre texte suprême.

La volonté de cette réforme est d'autant moins une surprise qu'elle répond aussi, et surtout, à la singularité objective de la Corse, de part son statut législatif depuis longtemps particulier, de part son identité affirmée, de part sa mouvance nationaliste. Dans l'espace métropolitain, et toute proportion gardée évidemment, la Corse est un peu notre Catalogne à nous. De longue date s'exprime en effet un mouvement nationaliste, autonomiste ou indépendantiste. Cette expression, qui prenait une forme souvent violente à la fin du siècle dernier, s'est depuis largement pacifiée et politisée, et le succès indéniable du parti nationaliste lors des dernières élections de l'Assemblée de Corse, en décembre 2017, montrent combien cette posture a emporté la conviction de la population corse. Aussi, l'inscription de la Corse et de sa singularité dans le marbre constitutionnel est avant tout une manière de répondre à ses caractéristiques spécifiques et de satisfaire une très ancienne revendication qui a progressivement obtenu le soutien de la majorité de la population insulaire. Cette inscription fait écho du même coup aux voix de certains constitutionnalistes, notre regretté collègue Guy Carcassonne en tête, plus récemment notre collègue Wanda Mastor, qui ont plaidé et argumenté, à travers plusieurs rapports publics remarquables, pour une consécration constitutionnelle de la spécificité corse.

La réforme constitutionnelle vers une démocratie plus représentative, responsable et efficace s'y emploie donc, même si on peut malheureusement craindre encore quelques péripéties en retardant l'adoption. Quoi qu'il en soit, en l'état, le premier alinéa du nouvel article 72-5 de la Constitution qui serait introduit par la loi constitutionnelle dispose ainsi : « La Corse est une collectivité à statut particulier ». Et le particularisme serait accentué par le principe, conçu aux deux alinéas suivants, permettant l'adaptation des règles législatives et réglementaires à la Corse pour tenir compte de son insularité et de ses caractéristiques géographiques, économiques ou sociales. Adaptations possibles selon deux modes : par la loi directement, par la collectivité elle-même sur habilitation de la loi.

Pourtant, autant le dire d'emblée, la réforme pour le moment envisagée est en réalité assez éloignée du régime constitutionnel que les nationalistes et nos rapporteurs constitutionnalistes pensent devoir légitimement être conçu pour cette collectivité particulière. En ce sens, la réforme serait largement en deçà de l'enjeu corse. Peut-être que le travail parlementaire fera évoluer le texte, par la force des choses nous raisonnons à partir du projet en l'état actuel, mais il y a de bonnes raisons de penser que ce ne sera pas le cas car on peut aussi estimer que, tout en ménageant une place particulière à la Corse, la réforme envisagée se conforme à la conception traditionnelle de l'indivisibilité de la République et de sa forme décentralisée qu'il n'est pas question de remettre en cause.

I - Premier constat donc, la réforme pour le moment envisagée est largement en deçà de l'enjeu Corse

Comme a pu l'écrire Guy Carcassonne, c'est une formule bien connue : « Il est indécent, illogique et insultant que la Corse ne soit pas mentionnée dans le texte suprême ». On le redit, par ses spécificités historiques, géographiques, sociales et culturelles, par son particularisme institutionnel consacré et accentué au fil de réformes législatives, la Corse n'est en effet pas une collectivité ordinaire, elle n'a pas sa place dans une catégorie de collectivités désincarnée ; les Corses ne représentent pas non plus une population ordinaire, s'il y en est, ils sont marqués par une identité, une culture propres, par un attachement singulier à leur magnifique territoire, à leur histoire et à leur langue.

Aussi, la Corse doit être consacrée noir sur blanc dans la Constitution. Mais la mention de la Corse dans la Constitution ne serait être simplement symbolique. Elle doit aussi et surtout tirer toutes les conséquences des caractéristiques singulières de l'île et, en raison de ces caractéristiques, permettre aux Corses d'être en partie maître de leur destin. En tous cas dans les domaines où la singularité se vit de la manière la plus prégnante, notamment dans le domaine foncier, fiscal et linguistique. Autrement dit, liberté aux corses et à leurs représentants de fixer en ces matières leurs propres règles pour les adapter à leurs propres besoins.

En vérité, il en va de la cohérence de notre organisation territoriale. A la reconnaissance du particularisme de la Corse dans le texte suprême doit en effet répondre l'octroi de pouvoirs correspondants, c'est-à-dire, pour l'essentiel, l'octroi d'un pouvoir de décision autonome dégagé de l'emprise du législateur national, les représentants corses étant les mieux à même d'adapter les règles à leur particularisme.

Cette mise en cohérence est d'autant plus justifiée, comme l'explique fort bien et fort justement Wanda Mastor dans son rapport de février dernier commandé et remis au Président de l'Assemblée de Corse, que la reconnaissance d'une autonomie normative au profit de la Corse ne remettrait pas en cause notre sacro-saint principe d'indivisibilité. Avec les réformes constitutionnelles de 1999 et surtout de 2003, le principe d'indivisibilité a connu en effet une nette évolution qui n'en fait plus du tout le garant intransigeant du centralisme et de l'uniformité des règles de droit sur l'ensemble du territoire. L'adaptation, l'expérimentation, l'autonomie, notamment dans l'espace ultra-marin, ont dorénavant voix au chapitre sans que l'indivisibilité de notre République n'en pâtisse exagérément, et ce à partir du moment où la rupture de l'uniformité ne concerne pas les matières régaliennes, réservées à l'Etat, ou ne visent pas les droits fondamentaux des individus qui doivent être pareillement reconnus et protégés sur l'ensemble du territoire. Du reste, cette distance avec le centralisme et l'uniformité du droit est en pleine adéquation avec les termes introduits en 2003 à l'article premier de la Constitution, selon lesquels l'« organisation (de la France) est décentralisée ».

Le droit comparé, comme l'explique encore Wanda Mastor, est aussi là pour démontrer qu'il n'y a pas nécessairement incompatibilité entre indivisibilité de l'Etat et autonomie des collectivités infra-étatiques, et qu'au contraire les deux réalités juridiques peuvent parfaitement coexister, ce qui invite d'ailleurs à insister sur l'intérêt des réunions comme celle d'aujourd'hui qui permettent de découvrir et surtout de s'enrichir des expériences étrangères. L'Espagne, l'Italie, pour mettre à l'honneur nos hôtes, consacrent ainsi dans leur Constitution tout à la fois le caractère unitaire ou indivisible de l'Etat et l'autonomie des communautés autonomes ou des régions. En outre, l'autonomie peut y être de degré variable et la liberté normative accentuée de certaines régions découle en bonne partie de leur caractère insulaire. Et d'observer ainsi en Espagne et en Italie que la Constitution comme le juge constitutionnel n'éprouvent aucune peine à assurer la cohabitation de ces deux exigences constitutionnelles, indivisibilité et autonomie, à tout le moins lorsque l'autonomie ne va pas trop loin et ne prend pas, comme en Catalogne, la voie de l'indépendance.

En somme, par souci de cohérence au regard de l'évolution de nos préceptes constitutionnels et de la spécificité corse, le constituant doit franchir le pas de

l'autonomie normative pour permettre à la Corse, là où ses spécificités se font le plus sentir, de décider des règles applicables à ce territoire.

Oui, mais voilà, on peut aussi penser que cette vision de la France décentralisée ne correspond pas à la conception de l'indivisibilité de la République qui prévaut de longue date dans notre pays et qui s'exprime encore dans la loi constitutionnelle telle qu'elle est pour le moment projetée.

II – On peut même, au contraire, second point d'analyse, estimé que la réforme envisagée est parfaitement en cohérence avec les traits traditionnels de notre République indivisible et décentralisée

La reconnaissance de la Corse dans la Constitution telle qu'envisagé par le projet de révision est tout d'abord loin d'être symbolique. Il est énoncé que « la Corse est une collectivité à statut particulier ». Cette affirmation est lourde de sens.

Elle a, d'une part, pour effet d'offrir un socle constitutionnel à la législation qui, depuis 1982, a doté la Corse d'un statut institutionnel propre. Et comme on le sait, ce statut a connu depuis lors trois réformes législatives, et la dernière d'entre elles, sur le fondement de la loi NOTRe du 7 août 2015 et des ordonnances du 21 février 2017, est d'ailleurs très significative de ce particularisme puisqu'elle a créé la collectivité unique de Corse, élue au suffrage universel direct, en remplacement de la collectivité territoriale de Corse et des deux conseils départementaux de Haute-Corse et de Corse du sud. On remarquera de plus un jeu de pouvoir entre assemblée et exécutif assez extraordinaire en Corse puisque le conseil exécutif corse est dirigé par un Président qui est issu de l'Assemblée, qui est responsable devant elle et qui peut faire l'objet d'une motion de défiance constructive. La réforme donne ainsi à cette entreprise législative le fondement qui finalement lui manquait.

L'affirmation du premier alinéa de l'article 72-5 a, d'autre part, pour effet d'imposer un statut particulier à la Corse ; autrement dit, d'obliger le législateur à le prévoir. Sans doute la configuration et le fonctionnement institutionnel sont laissés au bon soin du législateur, mais nul doute que la réforme vient en quelque sorte constitutionnaliser l'existant législatif et qu'il serait bougrement difficile de faire marche arrière.

A cela s'ajoutent donc les possibilités offertes par les deux autres alinéas de l'article 72-5 concernant les adaptations législatives aux spécificités corses. Le législateur peut ainsi décider de rompre l'uniformité législative et réglementaire, soit en décidant lui-même de règles adaptées à la Corse, soit, dans une certaine mesure, en habilitant les autorités corses à le faire elles-mêmes. A vrai dire, on retrouve là certaines des possibilités adaptatives dont nous parlait à l'instant Alain Boyer à propos de la

diversité normative territoriale (et possibilités qui font du reste écho au grand avis du Conseil d'Etat du 7 décembre 2017). Mais le fait d'y insister à nouveau pour la Corse invite sans doute le législateur à une attention particulière à l'égard de ses spécificités et des conséquences qu'il importe d'en tirer.

Toujours est-il que la Corse pourra profiter de règles adaptées, ce qui est déjà le cas d'ailleurs dans certains domaines. A suivre les termes de l'exposé des motifs de la loi constitutionnelle, il sera ainsi possible de créer des taxes locales propres à la Corse sans qu'il soit besoin de créer les mêmes sur le continent, de prévoir notamment des impositions visant à tenir compte des coûts spécifiques engendrées par l'activité touristique. De même, il sera possible d'adapter les dispositions fiscales nationales, par exemple en confirmant les exonérations de droits de mutation à titre gratuit. Toutes mesures à même de réduire, soit dit en passant, et au moins un peu, les difficultés des résidents corses en matière d'accès à la propriété et au logement.

La réforme telle qu'elle est envisagée n'a donc pour la Corse rien de symbolique, et elle paraît même tout à fait conforme au principe d'une organisation décentralisée de la France. Mais, indivisibilité oblige, il est vrai aussi qu'on ne franchit le pas de l'autonomie, c'est-à-dire le pas qui conduirait à ce que la Constitution habilite elle-même la Corse à disposer d'un pouvoir normatif propre dans certaines matières, en d'autres termes encore, le pas qui conduirait la Constitution à opérer une répartition des compétences entre l'Etat et la Corse, même *a minima*, et qui aurait donc pour effet de conférer une compétence primaire à cette collectivité infra-étatique. En l'état, le projet de réforme s'y refuse car ce qui caractérise la décentralisation à la française, c'est que ses traits doivent être façonnés, à tout le moins contrôlés, par le pouvoir central. S'il doit y avoir constitutionnellement décentralisation, les formes et les degrés de décentralisation, ainsi que la rupture plus ou moins prononcée de l'uniformité normative qu'elle suppose, relèvent de la seule compétence du législateur national.

Bien sûr, l'on pourrait ici rétorquer que cette conception est aujourd'hui de l'histoire ancienne puisque, sans même parler de la Nouvelle-Calédonie et de son probable futur statut d'Etat fédéré, le constituant a depuis longtemps franchi le Rubicon pour certaines collectivités ultra-marines.

Oui, mais voilà encore, et vous m'excuserez d'être aussi abrupt, il s'agit de l'outre-mer. Et il suffit de relire les manuels de droit constitutionnels d'après la seconde guerre mondiale pour constater qu'il y a toujours eu une distinction entre la France métropolitaine et la France de l'outre-mer. C'est toujours la France bien sûr, mais ce sont deux espaces territoriaux distincts, en ce sens que ce qui est constitutionnellement exigé ou permis pour l'un ne l'est pas nécessairement pour l'autre. Or, la Corse a toujours été rangée au nombre des collectivités métropolitaines, et cette qualité la destine à être davantage sous le joug de nos

grands principes républicains, unicité du peuple français, égalité des citoyens qui le compose, indivisibilité de la République. Aussi, lorsqu'au mois de février dernier le président Macron, devant l'assemblée de Corse, et à propos de la reconnaissance constitutionnelle de la Corse, rappelait que « la Corse est au cœur de la République », c'était aussi justement pour marquer le poids sur la Corse de la République dans toute sa logique unitaire, égalitaire et indivisible. En France métropolitaine, le pouvoir ne saurait être partagé, c'est aux représentants du peuple français de décider, et sans doute est-il fondé d'affirmer que les auteurs de la révision constitutionnelle ont cette conception fermement ancrée à l'esprit.

Ce cadre constitutionnel n'est évidemment pas immuable, le droit constitutionnel est après tout seulement du droit, son évolution dépend donc d'un choix politique (nos amis espagnols ne pourront le contredire !), mais beaucoup d'éléments portent à croire que la tendance, disons jacobine, caporaliste et centralisatrice qui marque encore notre organisation territoriale a de beaux jours devant elle.