

**Que peuvent attendre les territoires
de l'actuel projet de loi constitutionnelle ?¹**

Par Wanda Mastor

Professeuse agrégée de droit public

Directrice du Centre de droit comparé

Centre d'Excellence Jean Monnet

Université Toulouse Capitole

« La Corse n'est pas un département français : c'est une Nation vaincue qui va renaître! ». Si je choisis à dessin une telle ouverture, ce n'est pas par provocation. C'est pour expliquer à celles et ceux d'entre vous qui ne connaîtraient pas l'histoire de la Corse que le contexte actuel de la réforme constitutionnelle, dont je vais vous parler, est indissociable du récit de l'évolution politique de l'île qui ne commence pas au seul début de la Vème République. La phrase est de deux instituteurs et poètes. En 1914, à Marignana, Saveriu Paoli et Ghjacumusantu Versini publient une revue dont le numéro restera unique, *A Cispri*². A l'aube de la Vème République, les revendications identitaires étaient surtout le fait des intellectuels. De même le « bulletin régionaliste de l'île de Corse », *A Muvra*, est-il emblématique de cette volonté de reconquête de l'identité dans l'entre-deux-guerres, et d'un militantisme intellectuel³. Peut-être plus que toute autre, la question de la langue vernaculaire est éminemment politique (et je sais combien l'ensemble

¹ Le texte de cette intervention est, pour certains passages seulement, extrait d'un article à paraître en octobre 2018 : Wanda Mastor, « La Corse sous la Vème République. Soixante ans d'évolution statutaire », in Philippe Blacher (sous la direction de), *La Constitution de la Vème République, 60 ans d'application*, Lextenso éditions.

² *A Cispri, Antologia annuale*, marzu 1914, réédité par Alain Piazzola, 2009, 158 pages.

³ Alain VENTURINI, « L'autonomisme corse dans l'entre-deux-guerres : *A Muvra* », *Histoire par l'image* [en ligne], consulté le 09 Mai 2018. URL : <http://www.histoire-image.org/fr/etudes/autonomisme-corse-entre-deux-guerres-muvra>

des congressistes y sont attachés) et c'est elle qui, avec le recours à l'histoire colonisatrice, posera les bases des argumentations partisans⁴.

Les derniers débats relatifs à l'insertion de la Corse dans la Constitution ont été traités de manière parfois ambiguë par certains médias désarçonnés. Comprendre les revendications rend nécessaire une approche globale, non de la « question » corse, mais de son histoire qui a toujours servi d'étendard justificateur aux mouvements puis partis dits nationalistes⁵. Mouvements dont l'action est inséparable de l'évolution statutaire législative qui a précédé la possible consécration constitutionnelle. Les revendications nationalistes ont connu un âge d'or mais aussi de sang dans les années soixante-dix, avant de s'épanouir dans les urnes dès le début des années 2000. Depuis les élections territoriales de décembre 2017, elles ne sont plus exprimées que par une minorité agissante, voire violente ; elles le sont par une majorité pacifiste votante. Il s'agit d'un fait démocratique que personne ne saurait contester.

Le président du Conseil exécutif Gilles Simeoni, ici présent, a plusieurs fois rappelé la nécessité de la révision constitutionnelle : « La Constitution doit être modifiée pour prendre en compte la spécificité de la Corse, de ses attentes et de ses besoins (...). L'inscription de la Corse dans la Constitution est la

⁴ Voir les actes et vidéo en ligne à paraître du colloque « Langues régionales et construction de l'Etat », direction scientifique Amane Gogorza et Wanda Mastor, Université de Toulouse Capitole, les 7 et 8 juin 2018. Les travaux sur la langue corse, menés par des historiens, linguistes, socio-linguistes sont nombreux. Pour une approche didactique et globale, nous renvoyons notamment à Alain Di Meglio, Jean-Marie Comiti et Claude Cortier, « Evolutions des théories linguistiques et détermination des choix normatifs de la Corse », *Bulletin suisse de linguistique appliquée*, n°83, 2006. Et, sur la question de la co-officialité, aux travaux du socio-linguiste Romain Colonna, dont *Cuufficialità, 50 argumenti in giru à a ricunniscenza di u corsu*, éditions Albiana, 2015, 120 p.

⁵ Sur l'histoire de la Corse, voir, de manière non exhaustive (et sans ici citer les nombreux ouvrages sur Pasquale Paoli), Jean-Louis Andreani, *Comprendre la Corse*, Collection Folio Actuel, Gallimard, 2010, 368 p. ; Christian Mondoloni, *Corse, renaissance d'une nation*, Albiana, 2013, 440 p. ; Pierre Lepidi, *Héros de la révolution de Corse (1729-1769)*, Albiana, 2008, 137 p. ; Emmanuel Bernabéu-Casanova, *Le Nationalisme corse : genèse, succès et échec*, L'Harmattan, 2003, 268 p. ; Roger Caratini, *La Corse, un peuple, une histoire*, Archipel, 2009, 389 p. ; Jean-Marie Arrighi et Olivier Jehasse, *Histoire de la Corse et des Corses*, Librairie académique Perrin, 2008, 549 p. ; Dorothy Carrington, *La Corse*, Arthaud, 2008, 354 p. ; Antoine-Laurent Serpentine (sous la direction de), *Dictionnaire historique de la Corse*, éditions Albiana, 2006, 1032 p. ; Jean-Paul Brighelli, *La Corse. Ile de beauté, terre de liberté*, Gallimard, collection Découvertes, 2004, 128 p. ; Pierre Antonetti, *Histoire de la Corse*, Robert Laffont, 1999, 500 p., Thierry Dominici, « Le nationalisme dans la Corse contemporaine », *Pôle sud*, 2004, n°20, pp. 97-112.

condition *sine qua non* de l'ouverture d'un espace juridique qui nous permettra de mettre en œuvre des politiques (...) indispensables à la prise en compte des intérêts de la Corse »⁶. Après la visite de Jacqueline Gourault le 5 janvier 2018, tous les médias se sont faits écho de sa volonté d'établir un dialogue avec les nouveaux élus.

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

Pour de multiples raisons personnelles et scientifiques, la Corse sera aujourd'hui le fil rouge de mon argumentation. A la demande de Père Costa, que je remercie pour son invitation mais aussi pour sa patience et sa bienveillance, je vais essayer d'expliquer comment la Corse pourrait être susceptible d'ouvrir la voie à d'autres territoires. Plus précisément, comment son nouveau statut constitutionnel –si tant est qu'il voit le jour- pourrait nourrir les espoirs des régionalistes. Pour entrer dans des détails plus techniques, voir aussi comment l'insertion de la Corse dans la Constitution pourrait être un argument en faveur de la consécration concomitante du droit à la différenciation efficace. Alors candidat, Emmanuel Macron, lors de son discours à Furiani du 7 avril 2017, avait lui-même fait ce lien : « Mais cette collectivité sera d'abord ce que les Corses choisiront d'en faire. Par la suite, est-ce qu'il faudra aller plus loin, modifier le cadre législatif et réglementaire, réviser la Constitution pour permettre de nouvelles adaptations ? Cette question, d'ailleurs, n'est pas spécifique à la Corse, elle concerne nombre d'autres territoires de la République »⁷. Dans mon rapport sur l'autonomie de

⁶ Interview télévisée du 13 décembre 2017, « L'invité de Bourdin direct », <http://rmc.bfmtv.com/mediaplayer/audio/rmc-1312-l-invite-de-bourdin-direct-gilles-simeoni-402666.html>

⁷ <https://en-marche.fr/articles/discours/meeting-macron-furiani-discours>

la Corse⁸, j'ai insisté sur la singularité de l'île sans jamais me référer aux autres territoires métropolitains. Tout comme j'ai profondément regretté que certains élus Corses demandent à ce que l'île soit considérée comme un territoire ultra-marin. Le propre des universitaires étant –en principe- de toujours évoluer et se remettre en question, je me dis aujourd'hui que la comparaison est toujours difficile, mais néanmoins possible. Partant du modèle Corse, les régions telle que la Bretagne, le Pays Basque ou l'Alsace Moselle pourraient nourrir quelques espoirs. Pour le dire autrement, l'insertion de la Corse dans la Constitution pourrait –je préfère la précaution du conditionnel- entraîner un effet « premier de cordée ». Je suis certaine que les non Corses ici présents ne m'en voudront pas. Les Corses ne sont pas meilleurs que les autres ; mais institutionnellement, la Corse jouit d'un statut plus spécifique que les autres. Elle a, en quelque sorte, une longueur d'avance du point de vue institutionnel, qui pourrait profiter aux autres territoires qui, animés de revendications similaires, sont dans son giron. Un mouvement tel que les Régions et peuples solidaires en est la preuve.

1. Le droit à la différenciation, une chance pour les territoires ?

Attardons-nous sur la question des territoires. La réforme entend introduire le droit à la différenciation. Afin de mieux redéfinir les compétences des territoires, le Président de la République a mis en avant la nécessité de l'adaptabilité locale des normes, estimant qu'il fallait « conférer aux collectivités une capacité inédite de différenciation, une faculté d'adaptation des règles aux territoires. Plutôt que de réfléchir à comment traiter tout le pays de la même façon, ayons une approche pragmatique et différenciée »⁹. Engagement rappelé par le Premier ministre Edouard Philippe le 14 décembre 2017 à Cahors lors de la conférence nationale des territoires¹⁰.

⁸ Rapport rédigé à la demande du président de l'Assemblée de Corse, Jean-Guy Talamoni, en vue des négociations programmées avec le pouvoir central, « Pour un statut constitutionnel de la Corse », disponible sur le site de l'Assemblée de Corse : https://www.corse.fr/assembleecorse/Pour-un-statut-constitutionnel-de-la-Corse-consulter-le-rapport-Mastor_a248.html

⁹ Discours de Furiani précité.

¹⁰ Très rapidement, certains parlementaires vont tirer profit de ces déclarations en déposant une proposition de loi « *visant à mettre en œuvre une différenciation des normes applicables*

On retrouve cette revendication dans de nombreux discours politiques régionalistes, qui, au moment de l'annonce de la réforme constitutionnelle, étaient légitimement optimistes, au vu des annonces de l'Exécutif. Ainsi, l'Union Démocratique Bretonne a rédigé un document contenant plusieurs propositions, estimant, ou plutôt espérant que l'expérimentation renforcée d'une part et le droit à la différenciation d'autre part « pourraient tout de même permettre de réaliser des progrès et de desserrer le carcan du centralisme, dans la mesure où les ressources financières des collectivités, et en particulier des Régions, leur permettront l'exercice effectif de politiques publiques innovantes ». Dans ce document, l'UDB énonce deux singularités bretonnes qui légitiment sa contribution au débat : la singularité géographique d'une part et la singularité culturelle d'autre part, les deux étant intimement liés. S'en suivent des propositions très concrètes relatives à la création d'une assemblée de Bretagne unique, la compétence de la planification de la production et de la distribution d'énergie, l'accessibilité prioritaire au foncier agricole, la maîtrise des transports, de la politique de santé, des contrôles douaniers, de la politique linguistique pour ne citer qu'elles.

De leur côté, les défenseurs des régimes dérogatoires d'Alsace et Moselle ont indiqué vouloir constitutionnaliser le droit local. Le débat ici est plus technique pour trois raisons juridiques : premièrement, l'existence d'un droit local ; deuxièmement, l'existence de décisions du Conseil constitutionnel très importantes ; troisièmement, et c'est tout récent, l'existence d'un amendement déposé par le Gouvernement. Quelques éléments d'explication.

Pour des juristes réfléchissant dans le cadre d'un Etat unitaire, l'expression de droit local a des allures d'oxymore. Il faut entendre droit local comme un droit qui n'est applicable que localement, en l'occurrence dans les deux départements alsaciens et celui de la Moselle. Cette particularité à la fois

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

passionnante et complexe s'explique par l'histoire d'un territoire qui a appartenu à l'État français (avant 1870), puis à l'empire allemand (de 1871 à 1918) et enfin de nouveau à l'État français, depuis 1918. Il s'agit concrètement d'un ensemble de textes en vigueur au moment de l'armistice de 1918 (dont certaines sont antérieures à 1871) et des dispositions de la loi française après 1918.

Il s'agit donc d'un droit dérogatoire, légitimé par la particularité du contexte, qui est loin de n'être que folklorique puisqu'il s'applique à de nombreux domaines comme ceux des associations, des cultes, de la chasse, du droit du travail et la sécurité sociale, de l'artisanat ou encore du statut scolaire. L'appréhension de la technique de la constitutionnalisation par certains élus alsaciens et mosellans est très proche de celle des élus Corses. En constitutionnalisant, d'un côté le droit local, de l'autre les avancées statutaires législatives, l'idée est bien de graver dans le marbre constitutionnel des éléments qui, parce qu'ils ne figurent que dans la loi, pourraient être défaits par une autre loi. Cette inquiétude des Alsaciens s'est notamment manifestée à la suite de trois décisions du Conseil constitutionnel, respectivement rendues en 2011, 2013 et 2014. A première vue, la décision du 5 août 2011 dite « SOMODIA »¹¹ paraissait favorable au régime dérogatoire pour la raison suivante. Il s'agissait en espèce de l'interdiction de l'exercice d'une activité industrielle, commerciale ou artisanale les dimanches dans les lieux de vente ouverts au public. Interdiction uniquement applicable, au nom du droit local, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. La société requérante soutenait que cette interdiction portait atteinte aux principes d'égalité et de liberté d'entreprendre. C'était la première fois que le Conseil constitutionnel avait à se prononcer sur la conformité de l'existence du droit local alsacien à la Constitution. Voici la réponse de la Haute juridiction dans le considérant n°4 :

4. Considérant qu'ainsi, la législation républicaine antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946 a consacré le principe selon lequel, tant

¹¹ Décision n° 2011-157 QPC du 5 août 2011, Société SOMODIA [Interdiction du travail le dimanche en Alsace-Moselle]

qu'elles n'ont pas été remplacées par les dispositions de droit commun ou harmonisées avec elles, des dispositions législatives et réglementaires particulières aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle peuvent demeurer en vigueur ; qu'à défaut de leur abrogation ou de leur harmonisation avec le droit commun, ces dispositions particulières ne peuvent être aménagées que dans la mesure où les différences de traitement qui en résultent ne sont pas accrues et que leur champ d'application n'est pas élargi ; que telle est la portée du principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de dispositions particulières applicables dans les trois départements dont il s'agit ; que ce principe doit aussi être concilié avec les autres exigences constitutionnelles (...).

La réponse conduit à deux lectures. Une lecture positive ne retient que le fait que le Conseil, non seulement a déclaré ledit droit conforme à la Constitution, mais encore l'a érigé en principe fondamental reconnu par les lois de la République. Une lecture plus pessimiste conduit bien évidemment à retenir le fait que le Conseil indique néanmoins que ce droit local, tout conforme à la Constitution qu'il est, peut être « remplacé » par d'autres lois. Comme l'a précisé l'auteur du commentaire « officiel » de la décision lui-même dans *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, « Il n'existe pas de garantie constitutionnelle du maintien des dispositions législatives ou réglementaires constituant le droit local. Le Parlement ou le pouvoir réglementaire, selon que sont concernées les matières relevant de l'article 34 ou 37 de la Constitution, peuvent à tout moment modifier ou abroger des dispositions de droit local pour les remplacer par les dispositions de droit commun ou les harmoniser avec celles-ci ».

La décision suivante de 2013¹² a pu rassurer les craintifs de la disparition du droit local puisqu'en espèce, à propos du traitement des pasteurs des églises consistoriales dans les trois départements, le Conseil

¹² Décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013, Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité [Traitement des pasteurs des églises consistoriales dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle]

constitutionnel a jugé que le grief tiré de ce que l'article VII des articles organiques des cultes protestants de la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes n'était pas contraire au principe de laïcité.

Mais la décision de 2014¹³ a en revanche bien prouvé combien le fait que le droit local était un principe fondamental reconnu par les lois de la République n'était pas une garantie de sa pérennité. En l'espèce, La société requérante dénonçait la différence de traitement entre le droit local et le droit national en soutenant qu'une loi de 1991 avait aggravé cette différence. Le Conseil lui a donné raison.

Le Conseil constitutionnel confirme ainsi que ce PFRLR ne fait que consacrer le caractère transitoire du maintien du droit local. D'où la volonté des régionalistes alsaciens de constitutionnaliser cette spécificité. Ainsi, dans une lettre de *Unser Land* adressée aux parlementaires, le parti alsacien a alerté les représentants sur le risque encouru par un amendement déposé par le Gouvernement. En vertu de ce dernier, l'article 34 pourrait être modifié en ajoutant la phrase suivante : « La loi peut aménager les dispositions législatives particulières aux territoires réintégrés à la France par le traité de paix du 28 juin 1919 ». Cet amendement ne constitutionnalise pas le droit local ; il cristallise la jurisprudence du Conseil constitutionnel énonçant que le droit local peut être abrogé par une disposition de droit commun.

Le terrain théorique, voire idéologique à l'insertion de la différenciation n'est pas favorable. La République française est l'une des plus centralisées au monde et, du même coup, différenciation, autonomie de certains territoires et indivisibilité de la République paraissent contradictoires. Je n'ai pas le temps de critiquer ici cette équation que j'ai longuement développée dans mon rapport, et qui ne résiste pas à l'épreuve du droit comparé. L'écrasante majorité de nos voisins européens prouve que l'autonomie est non seulement possible, mais extrêmement efficace au sein de Républiques également

¹³ Décision n° 2014-414 QPC du 26 septembre 2014, Société Assurances du Crédit mutuel [Contrat d'assurance : conséquences, en Alsace-Moselle, de l'omission ou de la déclaration inexacte de l'assuré]

qualifiées par leurs Constitutions d'« indivisibles », voire d' « unitaires » (alors que ce n'est plus le cas de la France depuis longtemps).

La France étant un Etat unitaire, ni fédéral ni même régional, elle a été obligée, face aux réalités de l'exercice du pouvoir, de le décongestionner. Elle est officiellement une République décentralisée depuis 2003. Mais le récit de la Vème République peut aussi, et surtout se faire à travers le prisme jacobin. D'un Etat centralisé et centralisateur, la République française a pourtant glissé, acte par acte, vers une organisation décentralisée. Mais fondamentalement, son visage ne change pas et ce récit jacobin nie et combat la diversité territoriale. Malgré le mouvement décentralisateur de la Vème République, persiste la séculaire opposition entre jacobins et girondins, même éloignée de son sens révolutionnaire. D'où une position du gouvernement très ambiguë sur cette différenciation. Tel qu'il est proposé, le texte du projet de loi constitutionnelle prouve que le droit à la différenciation cristallise encore cette opposition. Il est, par ailleurs, juridiquement incohérent.

Le droit à la différenciation n'est pas nouveau en droit français. Le concept, pouvant être défini comme la possibilité, pour des collectivités d'une même catégorie, d'exercer des compétences différentes, voire d'exercer une même compétence différemment, a été mis en œuvre pour une certaine outre-mer à partir de la révision constitutionnelle de 2003 et de nombreuses lois ont déjà entendu instaurer une telle forme de différenciation (je pense notamment à la loi du 16 décembre 2010, celles du 27 janvier 2014 ou du 7 août 2015 pour ne citer qu'elles). L'innovation consisterait, dans le cadre de l'actuel projet de loi constitutionnelle, de l'admettre pour les collectivités de l'article 72. Nous sommes donc face à une généralisation du droit à la différenciation qui comporte deux facettes : la possibilité pour une collectivité d'exercer une compétence dont ne disposent pas les autres incluses dans la même catégorie ; la possibilité de déroger, et pas seulement à titre expérimental, aux dispositions nationales qui régissent ces compétences. Les départements et régions d'outre-mer, la Réunion exclue, pourront donc continuer de faire ce qui était déjà prévu, mais par le biais d'une procédure simplifiée. Forte d'un

bilan quantitatif et qualitatif désastreux, l'habilitation législative laisserait la place à un décret en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. On notera malgré tout, et ce n'est pas rien, la création d'une procédure de ratification, présentée par l'exposé des motifs comme « un droit de regard du Parlement ». « Un droit de regard du Parlement... ». Tout est dit. La Corse se voit gratifiée, quant à elle, du pouvoir d'adaptation sur habilitation législative. De quelque chose que l'on enlève aux départements et régions d'outre-mer pour cause d'insuffisance et d'inefficacité.

Il faut d'emblée noter que, contrairement à ce qu'avait affirmé madame Gourault le 5 janvier dernier, la différenciation ne remplace par l'expérimentation. Je la cite : « Nous avons le projet de revenir sur le droit à l'expérimentation, qui s'appellera désormais le droit à la différenciation ». Nous sommes évidemment très loin d'une substitution et formelle et substantielle. L'alinéa 2 de l'article 15 du projet permet aux collectivités territoriales de déroger, pour un objet limité, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, éventuellement après une expérimentation. Pour le dire en d'autres termes, la dérogation est donc susceptible d'être associée à l'expérimentation locale. Je ne vois pas comment le caractère illogique de cette juxtaposition pourrait être contesté. On greffe une nouveauté, qui était censée remplacer un ancien mécanisme ayant largement prouvé son inefficacité, à, précisément, cet ancien mécanisme. Au sein du même alinéa coexistent donc l'expérimentation, provisoire et sujette à évaluation, et le pouvoir de dérogation pérenne. On relèvera que dans son avis, le Conseil d'Etat a précisément suggéré une réforme du régime des expérimentations qui pourrait donner lieu à une dérogation pérenne et non plus seulement à une généralisation ou un abandon. Ce sera peut-être l'œuvre d'une loi organique. Mais alors, il faudra nous expliquer la différence, et pas seulement conceptuelle, entre une expérimentation qui devient permanente et le droit à la différenciation.

2. La consécration constitutionnelle de la Corse, l'espoir des territoires ?

La Corse est un territoire juridiquement inclassable qui ne s'identifie que par rapport à son « rattachement » à l'article 72 de la Constitution¹⁴. En vertu de l'alinéa premier de ce dernier, « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa ». Tandis que l'île de Clipperton a les honneurs de la gravure dans le marbre constitutionnel, la Corse n'est évoquée qu'indirectement à travers une tautologie : elle est une collectivité à statut particulier.

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

¹⁴ Pour les détails, je me permets de renvoyer à la lecture de mon rapport sur le statut constitutionnel de la Corse précité.

L'article 16 du projet de loi constitutionnelle prévoit deux choses essentielles. Premièrement, que les lois et règlements pourront comporter des règles adaptées aux spécificités liées à son insularité ainsi qu'à ses caractéristiques géographiques, économiques ou sociales. Il ne s'agit, de mon point de vue, que d'une constitutionnalisation du code général des collectivités territoriales. Deuxièmement, que la collectivité, seulement sur habilitation du pouvoir concerné (législatif ou réglementaire, en fonction des domaines de compétences concernés), pourra procéder à des adaptations. Ce dont l'outre-mer dispose depuis 2003, avec la fortune que l'on connaît. Il faut en plus ajouter à la lourdeur de la contrainte de l'habilitation législative la possibilité de l'intervention du Conseil constitutionnel pour vérifier l'existence des contraintes particulières, ou de celle du juge administratif pour les dispositions de nature réglementaires. Voilà donc que neuf juges, si nous prenons l'hypothèse d'une adaptation législative, pourraient être à même de décider que la majorité des élus Corses ont commis une erreur d'appréciation des contraintes liées à la collectivité qu'ils gèrent pourtant au quotidien.

Il me paraît évident que le dispositif actuellement prévu pour la Corse conduirait à la même inefficacité que celle observée auparavant pour les départements et régions d'outre-mer.

Nous sommes, avec cet article 72-5, très loin de l'autonomie législative. Des transferts de compétences, de l'habilitation permanente dans certaines matières qui n'auraient pas touché au cœur des compétences régaliennes de l'Etat. De toute façon, une telle hypothèse n'aurait jamais pu s'épanouir dans le contexte de l'article 72, d'où ma proposition, dans le rapport, d'insérer l'autonomie de la Corse dans un article 74-2 (c'est-à-dire, dans l'environnement de l'article 74, relatif aux Collectivités d'outre-mer jouissant d'une telle autonomie telles que la Polynésie Française).

.....

La méconnaissance de la diversité des territoires est une entrave au rayonnement de la France qui, loin de s'épuiser dans son caractère indivisible qu'une autonomie n'aurait pas remise en cause, s'enrichit de ses composantes. Le Constituant a lui-même choisi, en 2003, de préciser dès l'ouverture de notre texte suprême que l'organisation de notre République était « décentralisée ». La décentralisation n'est pas qu'une modalité d'aménagement d'un Etat unitaire. Elle est la condition minimale de son maintien démocratique. Car elle seule permet de répondre aux aspirations des populations qui sont les mieux informées et attachées à leur identité.

Entre un Etat régional accordant l'autonomie à toutes ses régions et un Etat unitaire trop centralisateur, la Corse aurait pu servir de modèle pour une *voie alternative*, à l'image des archipels du Portugal. Celle dans laquelle une collectivité à statut particulier pourrait jouir du droit d'adapter les règlements et les lois nationales, et d'adopter des textes de forme législative dans des domaines délimités par la Constitution. Et de présenter ainsi la République française sous un jour moins rigide, moins centralisateur, respectueuse de l'attachement des citoyens à leurs territoires. Respect qui n'entrerait pas en conflit avec le principe de l'égalité. Au sein d'une République décentralisée, égalité ne doit pas rimer avec uniformité : « Où l'égalité prohibe le privilège, utilement, l'uniformité interdit l'originalité, inutilement »¹⁵. En un mot, et pour l'emprunter au Président de la République lui-même, la Corse aurait pu être la première illustration d'un nouveau « pacte girondin ». Et la réforme n'aurait pas été révolutionnaire puisqu'empruntant la voie déjà tracée par l'outre-mer.

« Jacobins, ne tuez pas la paix ! ». C'était déjà à propos de la Corse que l'ancien Premier ministre Michel Rocard s'était ainsi écrié, dans une Tribune au *Monde*

¹⁵ Guy Carcassonne et Marc Guillaume (introduite et commentée par), *La Constitution, op. cit.*, p. 363. Voir, dans le même sens, l'audition de Géraldine Chavrier au Sénat le 16 avril 2013 : « Nous avons en France une compréhension excessive de la portée du principe d'égalité. Je suis bien évidemment pour le respect du principe d'égalité mais je suis contre le détournement de ce principe pour éviter toute avancée qualitative de la décentralisation. (...) Quand on affirme que l'on administre mieux de près, on affirme que la compétence doit tenir compte du contexte local. Cela signifie que l'uniformité est un obstacle à la qualité de la gestion publique et que le principe d'égalité ne peut recevoir une lecture purement formelle », Sénat, 16 avril 2013, Comptes rendus de la délégation aux collectivités territoriales, <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20130415/colter.html>

le 31 août 2000. Le contenu de l'actuel projet de loi constitutionnelle illustre selon moi la persistance de cette opposition séculaire entre Jacobins et Girondins, autrefois idéologique et partisane, devenue culturelle. Malgré quelques retours somme toute mineurs et ponctuels, aucun Président de la Vème République n'a renversé le mouvement décentralisateur initié par le premier d'entre eux, tout comme aucun n'a réussi, jusqu'à ce jour, à imposer la révolution girondine¹⁶. La route est encore longue entre le pacte et la révolution, comme l'est celle de la révision en cours. Et la question des territoires ne sera finalement peut-être pas celle qui cristallisera le plus de tensions entre les grands Pouvoirs de la République.

¹⁶ Comme nous avons essayé de le démontrer dans notre article à paraître en septembre 2018 dans le numéro n° 166 de la revue Pouvoirs, *La Ve République. Nouveaux regards*, « Les Présidents de la Vème République : Jacobins ou Girondins ? ».