



ASSEMBLEA DI
CORSICA

N° 2023 - 01



RAPPORT D'INFORMATION

VERS UN STATUT D'AUTONOMIE POUR LA CORSE

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES COMPÉTENCES LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES
ET POUR L'ÉVOLUTION STATUTAIRE DE LA CORSE

PRÉSIDÉE PAR

M. Romain Colonna

**VERS UN STATUT
D'AUTONOMIE
POUR LA CORSE**

*RAPPORT D'INFORMATION
DE LA COMMISSION DES COMPETENCES
LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES ET POUR
L'ÉVOLUTION STATUTAIRE DE LA CORSE*

**PRÉSENTÉ PAR ROMAIN COLONNA
(PRÉSIDENT DE LA CCLRESC)**

le 31 Mai 2023

**« Non abbiate la paura dell'autonomia,
è una ricchezza »**

W. K.

Sommaire

Introduction : Mieux appréhender l'autonomie et les enjeux qui y sont liés

1. L'autonomie

- 1.1. Approche définitoire, invariants et cadre constitutionnel français
- 1.2. Retour critique sur les statuts présentés Place Beauvau
- 1.3. De l'insularité comme donnée objective aux autres statuts observés par la Commission

Conclusion 1 : De l'autonomie à l'insularité : des données objectivées

2. Citoyenneté et indivisibilité

- 2.1. « Citoyenneté » et « lignes rouges » posées par le Gouvernement
- 2.2. Analyse critique de cette conception de la citoyenneté et des « lignes rouges » invalidées au regard du droit positif
- 2.3. L'« indivisibilité » : approche comparée : France, Italie, Espagne

Conclusion 2 : Une opposition de nature politique, pas une limite infranchissable

3. Les transferts de compétences

- 3.1. L'identification et la répartition des « compétences »
- 3.2. Quelques difficultés dans l'exercice des compétences
- 3.3. L'appropriation du pouvoir législatif : l'exemple réussi de la Nouvelle-Calédonie

Conclusion 3 : Le transfert de compétences : un processus certes complexe mais tout à fait réalisable

Conclusion générale : Vers un statut d'autonomie pour la Corse : les perspectives

Introduction :

Mieux appréhender l'autonomie et les enjeux qui y sont liés

La commission des compétences législatives et réglementaires et pour l'évolution statutaire de la Corse que j'ai l'honneur de présider depuis juillet 2021 a un double rôle. Le premier est d'émettre des avis officiels sur les rapports présentés par le Conseil exécutif de Corse, comme le font les commissions organiques et comme cela est l'usage requis à travers l'organisation statutaire de la Collectivité de Corse. Ainsi la commission est-elle saisie à chaque fois qu'un dossier dont la thématique visée la concerne directement.

Le second rôle de cette commission, moins dicté par le fait institutionnel que par la volonté politique, est d'alimenter une réflexion sur les évolutions législatives et statutaires concernant la Corse. C'est selon cette seconde orientation que la Commission a travaillé depuis plusieurs mois afin de réaliser le présent rapport. Le contexte politique a très largement favorisé notre travail puisque, d'une part, la majorité territoriale a fait d'une évolution statutaire vers une autonomie de la Corse l'un des axes fondateurs de son programme électoral. D'autre part, trois groupes sur quatre qui composent l'hémicycle, dont celui de la majorité territoriale, soit près de 70 % du corps électoral exprimé, sont d'obédience nationaliste et prônent une évolution statutaire pour la Corse avec chacun ses spécificités.

L'assassinat en mars 2022 d'Yvan Colonna à la prison d'Arles, a provoqué une vague de contestation considérable en Corse et le gouvernement a désigné le ministre de l'Intérieur Gérard Darmanin comme interlocuteur. Ce dernier s'est déplacé en Corse en mars 2022 et a pris acte et validé le 16 mars un compte-rendu de réunion avec le président du Conseil exécutif de Corse Gilles Simeoni. Ce document évoque pour la première fois à ce niveau depuis l'accession des nationalistes aux responsabilités territoriales en 2015, l'autonomie comme possible voie de règlement d'un conflit politique et l'« ouverture d'un "processus à vocation historique de discussions" entre l'État et la Corse afin de construire une réponse politique globale à la question Corse [...] »¹.

Partant de là, et répondant également à la demande expressément formulée par le président du Conseil exécutif au cours d'une Conférence de coordination à l'Assemblée de Corse (27 janvier 2023) à l'adresse de la Commission, à savoir d'impérativement clarifier la notion d'autonomie vis-à-vis des élus et de l'État, la Commission a débuté un cycle d'auditions selon trois orientations complémentaires :

¹ Extrait du compte-rendu des réunions du 16 mars 2022 entre le ministre de l'Intérieur et les élus et forces vives de Corse acté conjointement par le ministre de l'Intérieur et le Président du Conseil exécutif de Corse.

- un travail afin de mieux cerner le concept d'autonomie, son caractère polysémique et variable d'une situation à l'autre, d'une institution à l'autre, d'un territoire à l'autre, d'un pays à l'autre ;

- il s'est agi également de confronter l'« autonomie » aux « lignes rouges » inlassablement posées par le gouvernement français depuis l'accession démocratique des nationalistes à la tête de la Collectivité de Corse et réaffirmées par le président Emmanuel Macron et le ministre Gérard Darmanin en ouverture de processus ;

- enfin, l'autonomie supposant un transfert de compétences, nous avons, par conséquent, voulu au cours de nos travaux, mieux cerner ce principe de transfert, ce qu'il impliquait, les limites, les difficultés et les perspectives qui y étaient liées, au-delà de la seule affirmation résumant l'autonomie à un « transfert de compétences ».

Le présent rapport est donc le résultat de ces derniers mois d'auditions. Il fait suite également aux travaux du professeur Wanda Mastor à travers le rapport qu'elle a remis au président du Conseil exécutif de Corse le 15 octobre 2021 intitulé *Rapport sur l'évolution institutionnelle de la Corse* et au rapport d'information de la présidente de l'Assemblée de Corse Marie-Antoinette Maupertuis, présenté à l'Assemblée de Corse en juillet 2022, intitulé *Contribution de la présidente de l'Assemblée de Corse au débat sur l'autonomie : bien-être économique et social*.

Je voudrais dès à présent remercier au nom de la Commission l'ensemble des participants, au premier rang desquels, les intervenants extérieurs qui ont tous accepté avec une très grande amabilité et disponibilité de participer à nos travaux. Le présent rapport est en très grande partie la synthèse de leur contribution. Sans leur précieux concours, nous n'aurions pu travailler de la sorte. Les personnalités extérieures sollicitées appartiennent à trois champs différents et pour autant complémentaires : en effet, ont été auditionnés des universitaires en leur qualité d'experts, des fonctionnaires de différentes collectivités, praticiens de la légistique et accompagnant l'exercice quotidien du pouvoir législatif et enfin des acteurs politiques, notamment des présidents d'Assemblée, en prise directe avec la décision politique dans un cadre d'une large autonomie.

Je tiens à remercier également les élus de la Commission, ceux de l'Assemblée de Corse et du Conseil exécutif de Corse qui ont largement contribué à nourrir le débat à travers leurs commentaires et questions. Un merci plus particulier au vice-président de la Commission Don Joseph Luccioni pour son aide précieuse et à Françoise Campana, rapporteur de la Commission, pour son suivi indéfectible. Mes plus vifs remerciements également à l'adresse de la présidente de l'Assemblée de Corse, Marie-Antoinette Maupertuis, pour sa participation sans faille ainsi qu'au président du Conseil exécutif de Corse, Gilles Simeoni, pour son importante contribution à nos travaux.

Tout ce travail, enfin, n'aurait pas pu être réalisé sans le concours actif du secrétariat général de l'Assemblée de Corse et l'administration de la Collectivité de Corse. Qu'ils en soient vivement remerciés.

Le lecteur trouvera une riche contribution autour de l'« autonomie » et tout au long du document des informations venant très souvent éclairer telle zone d'ombre, lever tel doute, contredire telle idée reçue, invalider telle « ligne rouge », ou venant ouvrir de réelles perspectives.

Alors que le débat sur l'autonomie anime de nombreuses discussions formelles ou informelles, politiques, institutionnelles, médiatiques, citoyennes, c'est aussi dans un souci constant de restitution de nos travaux aux citoyens que ce rapport est réalisé.

Il s'inscrit bien comme nous venons de le préciser dans un contexte politique tout à fait particulier mais également et modestement dans le fil historique d'une revendication vieille de plus de 50 ans pour sa période contemporaine.

Nous pensons que l'Histoire ne doit plus hésiter et que la Corse doit définitivement marcher sur les chemins de la paix, de la démocratie et de l'émancipation. Puisse ce rapport y contribuer modestement, à sa manière, sans autre prétention, mais avec toute la détermination qui doit accompagner notre volonté collective de réussir pour la Corse et son peuple.

Romain Colonna

*Président de la Commission
des compétences législatives et réglementaires et
pour l'évolution statutaire de la Corse*



1. L'autonomie

1.1. Approche définitoire, invariants et cadre constitutionnel

➤ Première approche définitoire

Les travaux de la commission ont très vite et logiquement porté sur la notion d'« autonomie » faisant apparaître une première difficulté à cerner convenablement sa définition et à la faire partager sans que cela ne souffre de contestation. Les travaux ont permis de relever le caractère polysémique de la notion avec de multiples réalités s'y rattachant. Selon la sphère dans laquelle on se place – politique, juridique, constitutionnelle, corse, française ou européenne – les éléments définitoires peuvent considérablement varier. De plus, dans le cadre français, cette variabilité se retrouve également au sein de la Constitution ou d'un même article constitutionnel. De même, les acteurs politiques interrogés n'apportent pas toujours des réponses similaires. À ce titre, lors de l'audition de Wanda Mastor, celle-ci nous rappelait que sa démarche, constitutive du rapport qu'elle a remis au président du Conseil exécutif de Corse le 15 octobre 2021, avait consisté, également, à tenter de définir la notion d'autonomie. Elle a pour cela réalisé une série d'entretiens. Ils ont démontré que chaque personne auditionnée détenait une définition propre de l'autonomie. Et d'ajouter qu'en droit, il n'existe cependant qu'une seule définition.

La commission s'est donc fortement attachée à dessiner précisément les contours de la notion d'autonomie et les éléments relatifs à de possibles transferts de compétences. Les réponses apportées constituent en grande partie le présent rapport d'information. Disons d'emblée que la réflexion nous est apparue bien plus complexe que la simple affirmation consistant à rappeler qu'un territoire autonome adopte ses propres lois et que l'on ne pouvait ni se contenter de cette définition ni réduire toute la plurivocité et l'amplitude de l'autonomie à cette seule affirmation, bien que juridiquement vraie.

Au cours de l'entretien avec André Fazi, celui-ci a souligné d'emblée que les objets fondamentaux sur lesquels repose une institution politique démocratique sont les suivants :

- le premier consiste à assurer la représentation de tous les acteurs significatifs et des débats pacifiques entre eux ;
- le second vise à définir et conduire des politiques publiques efficaces susceptibles d'accroître la prospérité, de développer des solidarités, de protéger l'environnement... ; en d'autres termes, des politiques permettant de mettre en œuvre une vision des rapports sociaux et de la société.

Pour parvenir à concrétiser ces objectifs, des ressources sont nécessaires qui ne se réduisent pas toutes à une nature matérielle. Dans cette perspective, il évoquera les institutions, et plus particulièrement, les pouvoirs et les compétences de différentes régions autonomes Sicile, Sardaigne et Baléares, respectivement autonomes depuis 1946, 1948 et 1983.

Il précise que, d'un point de vue étymologique, ce terme renvoie à la capacité de se donner ses propres règles et à la possibilité de pouvoir les adapter au contexte, aux ressources et aux opportunités locales.

D'un point de vue théorique, cela apparaît comme un moyen d'atteindre les objectifs précités et de concrétiser sa vision. Il y a lieu néanmoins d'observer que cette liberté est entravée. Une région, quel que soit son degré d'autonomie, s'inscrit toujours dans des ordres juridiques supérieurs, étatique tout d'abord, international ensuite. Ceux-ci limitent et conditionnent son propre pouvoir.

À l'opposé, rappelle l'universitaire, il n'existe pas aujourd'hui de collectivités qui soient dépourvues du pouvoir d'adopter des règlements et, plus précisément, des normes impersonnelles. Ainsi, le Plan Local d'Urbanisme est-il un règlement. Il est difficile, insiste André Fazi, d'imaginer aujourd'hui une collectivité dont l'unique initiative consisterait à appliquer des décisions prises ailleurs et dont le pouvoir de direction serait circonscrit à la prise de mesures individuelles, à l'attribution de subventions, à la passation de marchés publics.

Classiquement, la théorie du droit énonce que la loi est une norme de mise en cause utilisant des principes et que le règlement est une norme de mise en œuvre desdits principes définis par la loi. Dans la réalité cependant, il est évident que les choses sont moins claires.

Un niveau supérieur de liberté consiste à établir un règlement d'application des lois nationales. De ce point de vue, il est regrettable selon André Fazi que les lois tendent à être de plus en plus précises.

Nonobstant, la loi nationale offre toujours des latitudes d'adaptation, des marges de manœuvre au pouvoir réglementaire. Les règlements sont indispensables à la mise en œuvre des dispositions législatives et ils ne sont pas des normes de pure application. Ils permettent d'opérer des choix politiques.

Or, le pouvoir de la Collectivité de Corse est restreint. D'une manière générale, elle bénéficie d'un pouvoir réglementaire réduit et son pouvoir législatif est inexistant. Le pouvoir d'application des lois apparaît au niveau du PADDUC. Même s'il semble difficile d'aller à l'encontre de trente ans de jurisprudence administrative, l'Assemblée de Corse a la possibilité d'adopter des définitions plus ou moins contraignantes de notions telles que celles des hameaux nouveaux ou des espaces proches du rivage. Cela demeure limité.

M. Fazi rappelle que la possibilité de donner à une collectivité locale française le pouvoir de mettre en œuvre directement la loi nationale est discutée en France depuis fort longtemps, notamment au Sénat. Lors du débat constitutionnel en 2002-2003, la Haute Assemblée a officiellement proposé que le pouvoir réglementaire d'application des lois soit partagé entre les collectivités territoriales et le Premier ministre. Cette proposition a été refusée.

À un niveau supérieur se situe le pouvoir législatif. En France, la loi est censée être la même pour tous. Le Parlement représente le Peuple indivisible, titulaire de la souveraineté nationale et la loi est elle-même une expression ordinaire de celle-ci.

Aussi, le Parlement ne saurait théoriquement partager le pouvoir de faire la loi même si les choses sont en pratique plus complexes.

Dans plusieurs collectivités d'Outre-mer, le pouvoir considéré est partagé suivant les matières avec l'assemblée territoriale. Ainsi, si la norme que l'Assemblée de la Polynésie est en mesure d'adopter, n'a pas formellement le titre de loi, la « loi de pays » s'applique en lieu et place de la loi nationale. Cette loi de pays n'est pas formellement une loi nationale mais elle l'est matériellement. Elle prend la place de la loi et elle a les mêmes fonctions.

La Polynésie compte divers codes réglementaires dans des matières aussi importantes que la fiscalité, le droit du travail, les marchés publics, la concurrence. Dans les matières dont il s'agit, il appartient aux élus territoriaux d'établir les règles. Ces dernières peuvent aller jusqu'à favoriser la population résidente dans la recherche d'emploi.

Evidemment, la Polynésie se situant à quinze mille kilomètres de Paris, il est plus facile d'y appliquer des règles totalement différentes du droit commun. Cela résulte de la présence d'une communauté juridique de laquelle il découle des règles communes qui sont censées être utiles à la concrétisation des objectifs de la communauté.

D'un point de vue formel, ces pouvoirs législatifs régionaux (Sicile, Sardaigne et Baléares) sont de plusieurs types :

- le premier type est un pouvoir qui est qualifié d'exclusif quoiqu'étant partiellement une fiction. Il concerne les compétences en agriculture, tourisme, chasse et pêche, artisanat, travaux publics ainsi que collectivités locales. Les élus des trois régions ont un impact très puissant sur l'organisation politique de leur territoire respectif. Concernant un autre sujet, celui linguistique, il est à noter que, dès 1986, le Parlement des Baléares a voté la loi de normalisation linguistique. La langue catalane est devenue co-officielle.
- le deuxième type de compétence législative réside dans le pouvoir d'adaptation de la loi nationale. Cela signifie que les bases de la législation sont établies à l'échelon national et qu'elles sont affinées et adaptées ensuite aux contextes locaux. Ces dispositions portent sur des compétences plus essentielles telles la santé, la sécurité sociale, l'environnement, le travail, l'éducation.

Il y a lieu naturellement de s'interroger sur les marges de manœuvre. Selon une jurisprudence déjà ancienne du tribunal constitutionnel espagnol, la nature du pouvoir législatif autonome serait de permettre de choisir entre des options politiques réellement différentes. Dans les faits, ces marges varient suivant les matières et les contextes.

En temps de crise, le législateur national devient plus « bavard », ce qui laisse moins d'initiative au législateur régional. Cette question est essentielle et décisive.

Les choses ont cependant évolué dans un sens qualitatif. Ainsi et même si les compétences sont partagées, les régions ont la possibilité d'intervenir en cas de carence du législateur national.

Il existe donc de vraies latitudes et une capacité à s'en saisir. Ces libertés varient selon le contexte.

- le troisième type de législation régionale réside dans l'exécution de la législation d'État. Cela se rapproche plus du règlement et concerne par exemple l'immigration, la propriété intellectuelle. Il s'agit de charges considérables pour ces régions.

Dans un tout autre registre, français cette fois, au cours de l'audition de Mme Mastor, celle-ci a observé que la notion d'autonomie, pour les représentants de partis politiques de la droite et du centre (au sein d'un travail qu'elle indique réaliser bénévolement pour l'Association des

Régions de France), demeure une décentralisation administrative plus poussée, dans la ligne du projet de loi dit « 3DS », assortie de certaines inclinaisons, notamment concernant la question de la langue corse.

Toutefois, juridiquement, insiste-t-elle, une seule définition s'impose : ne sont autonomes que des territoires pouvant adopter leurs propres lois.

Les régions citées dans le rapport qu'elle a remis au président du Conseil exécutif de Corse, sont donc dotées d'un parlement, qui peut adopter ses propres textes, dans un domaine de compétences clairement circonscrit, le régalien demeurant du ressort de l'État.

De plus, ces lois régionales sont adoptées sous le contrôle d'une Cour Constitutionnelle, afin de vérifier que ces textes n'empiètent ni sur les compétences d'une autre région, ni sur celles de l'État.

L'autonomie « de plein droit et de plein exercice », revendication centrale dans le champ institutionnel de la liste majoritaire *Fà Populu Inseme*, serait donc la possibilité pour l'Assemblée de Corse d'adopter ses propres lois, à l'exception de celles touchant aux prérogatives réservées de l'État.

Ce que vient confirmer la première audition de l'universitaire constitutionnaliste Véronique Bertile : on distingue le pouvoir législatif matériel, à savoir la possibilité d'intervenir sur certaines compétences, et le pouvoir législatif organique, ce qui relève en théorie du droit de la véritable autonomie politique, l'autonomie de plein droit et de plein exercice telle qu'elle est avancée par la majorité territoriale.

L'emploi de l'expression « compétence matériellement législative » résulte de ce que la loi est définie selon deux aspects : d'une part, dans une définition organique où l'acte est voté par le Parlement d'après une procédure spécifique avec le juge de la loi qui est le Conseil Constitutionnel et qui exerce une fonction de contrôle ; d'autre part, dans sa définition matérielle où la Constitution a répertorié une liste non exhaustive de matières par nature législative qui relèvent de la loi, les autres matières relevant de l'exécutif, à savoir du pouvoir réglementaire. Ainsi évoquée, la notion de pouvoir législatif recouvre deux réalités, celle du pouvoir législatif d'un point de vue matériel et celle d'un pouvoir législatif au sens organique du terme.

En effet, l'autonomie véritable est celle qui octroie à la collectivité un pouvoir normatif initial, au sens organique et non simplement matériel ; dans ce cadre, les actes pris ont, dans la hiérarchie des normes, la même valeur que les lois nationales, et sont uniquement soumis à la Constitution et à un contrôle du Conseil Constitutionnel. C'est le cas des lois du pays de la Nouvelle-Calédonie.

L'autonomie réglementaire signifie que les actes de la collectivité interviennent dans des domaines qui sont normalement réservés à la loi. C'est l'exemple des lois du pays de la Polynésie française, qui demeurent des actes administratifs soumis à la hiérarchie des normes, et dont le contrôle est assuré par le Conseil d'État.

Il convient donc de distinguer les transferts de compétences normatives d'un transfert qui demeurerait matériel, sans réel degré d'autonomie.

Seul le transfert de la compétence normative, donc l'octroi d'un pouvoir législatif, représenterait un statut d'autonomie réelle au sens communément accepté notamment par les différents constitutionnalistes interrogés.

Mmes Bertile et Mastor et M. Fazi se sont accordés à travers leurs auditions respectives sur le fait que l'autonomie interne d'une région n'entraîne pas la violation du principe de l'indivisibilité de la République et qu'il s'avère donc possible qu'un État unitaire soit composé de régions dont toutes ou certaines bénéficient d'un statut d'autonomie.

► Les invariants de l'autonomie

Les différentes auditions ont permis de faire ressortir ce que nous avons appelé les « invariants de l'autonomie », qui sont constitutifs de toute organisation autonome et que V. Bertile a synthétisés de la sorte. Nous avons complété sa liste au gré des autres auditions :

- la Collectivité reste dans l'État et demeure soumise dans ce cadre aux normes hiérarchiquement supérieures (Constitution, lois organiques, traités internationaux ratifiés) ;
- l'autonomie n'entraîne pas *de facto* l'indépendance (qui est un choix politique et démocratique parmi d'autres, parfaitement légitime, et dont il ne s'agit pas ici de discuter de l'opportunité) ;
- dans toute autonomie, est prévue une répartition des compétences entre l'État et la Collectivité, selon des compétences de principe et d'attribution ou selon des compétences partagées ;
- un bloc de compétences (ou une compétence elle-même) n'est jamais ou rarement transmis dans son intégralité ;
- un représentant de l'État est toujours présent sur le territoire de la Collectivité, *a minima* pour relayer l'exercice des compétences régaliennes ;
- en vertu de la démocratie locale, toute Collectivité autonome doit procéder de la légitimité du suffrage populaire ;
- le contrôle juridictionnel des actes pris par la Collectivité est assuré au niveau national, par l'ordre administratif (ex. de la Polynésie) ou par l'ordre constitutionnel (ex. de la Nouvelle-Calédonie, des régions à statut particulier ou Communautés autonomes d'Italie et d'Espagne) ;

- dans cet esprit, être autonome ne signifie nullement pouvoir s'affranchir de toute règle : la Collectivité reste positionnée dans un cadre étatique, sous un contrôle juridictionnel et moyennant une légitimité sanctionnée par le suffrage universel ;
- l'autonomie n'est jamais assurée définitivement et suppose une vigilance permanente afin de faire respecter les prérogatives du territoire autonome ;
- l'autonomie est à appréhender comme un processus évolutif et permanent et non comme un état figé de manière définitive ;
- dans les territoires bénéficiant d'une autonomie, on ne constate jamais de volonté de « retour en arrière ». Même chez les partisans les plus proches de l'État central, ne pointe ce désir. Les clivages sont d'un autre ordre : projet de société, indépendance, gestion des politiques publiques... mais pas sur le principe de l'autonomie.

➤ Cadre constitutionnel français : une grande variabilité

• Principe d'identité législative vs Principe de spécialité législative

S'agissant de l'Outre-mer, le droit était plutôt simple de 1958 à 2003. Il existait deux catégories juridiques, les départements d'Outre-mer, les DOM, et les territoires d'Outre-mer, les TOM.

Les premiers étaient régis par l'article 73 de la Constitution ; ils étaient soumis au principe de l'identité législative : les lois et règlements adoptés à Paris s'appliquaient alors de plein droit dans ces territoires. Selon cette orientation, « Le droit commun est donc le principe, et l'existence d'un droit spécifique ou dérogatoire constitue l'exception »².

En ce qui concerne les TOM régis par l'article 74 de la Loi fondamentale, le principe de la spécialité législative était appliqué : les lois et règlements s'appliquaient sur mention expresse. « La spécialité législative conduit à ce que, à l'exception des lois – et plus généralement des normes – dites « de souveraineté », qui sont applicables de plein droit sur l'ensemble du territoire national, les lois et règlements ne sont applicables dans les collectivités intéressées que sur mention expresse »³.

Les dispositions législatives étaient, par conséquence, spéciales ; cependant elles étaient adoptées par Paris. Il en résultait une homogénéité dans les DOM et une hétérogénéité dans les TOM.

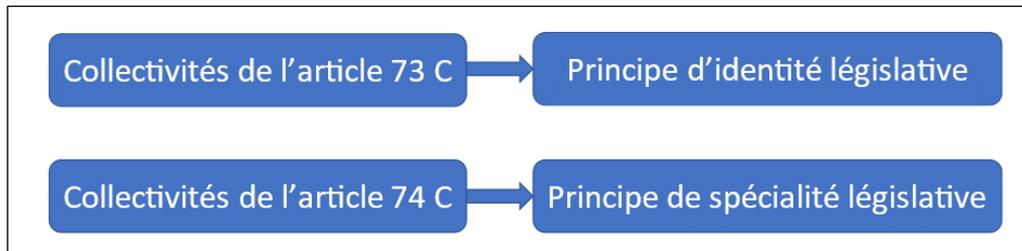
Le 28 mars 2003, une importante révision constitutionnelle est intervenue et concernait toutes les collectivités de la République. Elle portait sur l'organisation décentralisée de la République avec des effets sur toutes les collectivités territoriales et particulièrement l'Outre-mer.

Les TOM disparaissent, c'est pourquoi il est impropre aujourd'hui de parler de DOM-TOM. Désormais et sans avoir gagné en simplicité, on parle de collectivités de l'article 73 de la

² Diémert Stéphane, 2005, « Le droit de l'outre-mer », *Pouvoirs*, vol. 113, no. 2, p. 101-112.

³ *Ibid.*

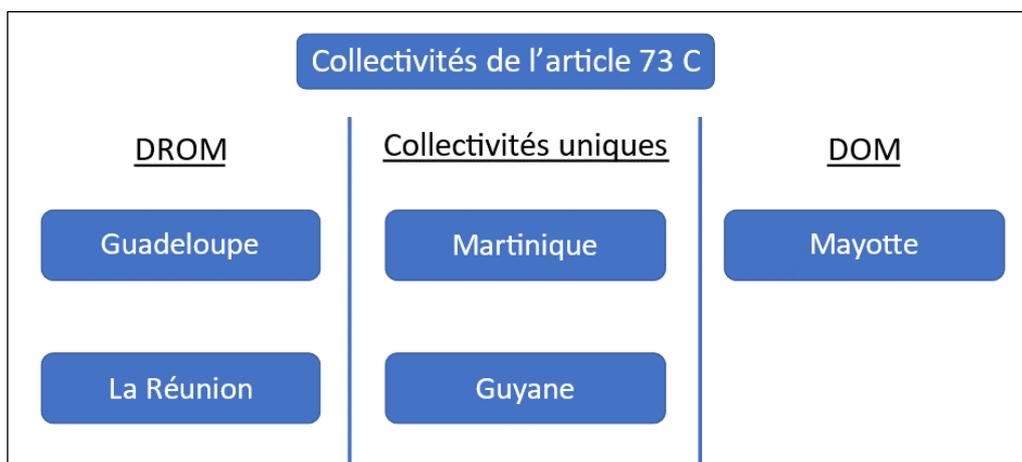
Constitution officiellement régies par le principe d'identité législative et de collectivités de l'article 74 de la Constitution en principe régies par la spécialité législative.



(extrait de l'audition de V. Bertile 08/02/2022)

Véronique Bertile rappelle que ces principes connaissent néanmoins de fortes exceptions avec l'introduction en 2003 du droit à la différenciation, chaque Outre-mer ayant été invité à adopter le schéma institutionnel qu'il souhaitait. Elle a au cours de ses différentes auditions précisément décrit le cadre constitutionnel français que nous présentons ci-dessous.

• **Une grande différenciation institutionnelle au sein de tel ou tel article**



(extrait de l'audition de V. Bertile 08/02/2022)

Aussi, au sein de l'article 73, on dispose d'une hétérogénéité totale pour cinq collectivités. Deux sont demeurées des Départements et Régions d'Outre-mer (DROM), à savoir la Guadeloupe et la Réunion, dotées d'un conseil régional et un conseil départemental. Ce sont des régions monodépartementales, un système identique à celui qui prévalait avant 2003, en d'autres termes un *statu quo*.

La Martinique et la Guyane, après consultation des électeurs, ont opté pour une fusion des départements et des régions. Elles sont devenues des collectivités uniques avec la collectivité territoriale de Martinique (CTM) et la collectivité territoriale de Guyane (CTG).

Nonobstant, ces deux territoires ont choisi des organisations institutionnelles différentes. La Guyane s'inscrit dans un schéma classique où le président de l'assemblée délibérante se confond avec l'exécutif régional ; en revanche, la Martinique a retenu le modèle corse, une assemblée délibérante avec un président de l'assemblée, d'une part, et un conseil exécutif avec son président, d'autre part.

La cinquième collectivité relevant de l'article 73 est Mayotte, depuis 2011. Il s'agit d'un département, un DOM.

Ainsi, au sein même de l'article 73, subsiste une grande différenciation institutionnelle qui ne se traduit pas par une plus grande simplification. Il s'y adjoint une différenciation normative selon laquelle les normes sont susceptibles d'être différentes dès lors que les élus de ces territoires le souhaitent. Le principe de l'identité législative est également réaffirmé ; les lois et les règlements s'appliquent donc de plein droit, assortis toutefois de nombreuses possibilités d'adaptation législative dans leurs domaines de compétences ; des procédures étant prévues à cet effet.

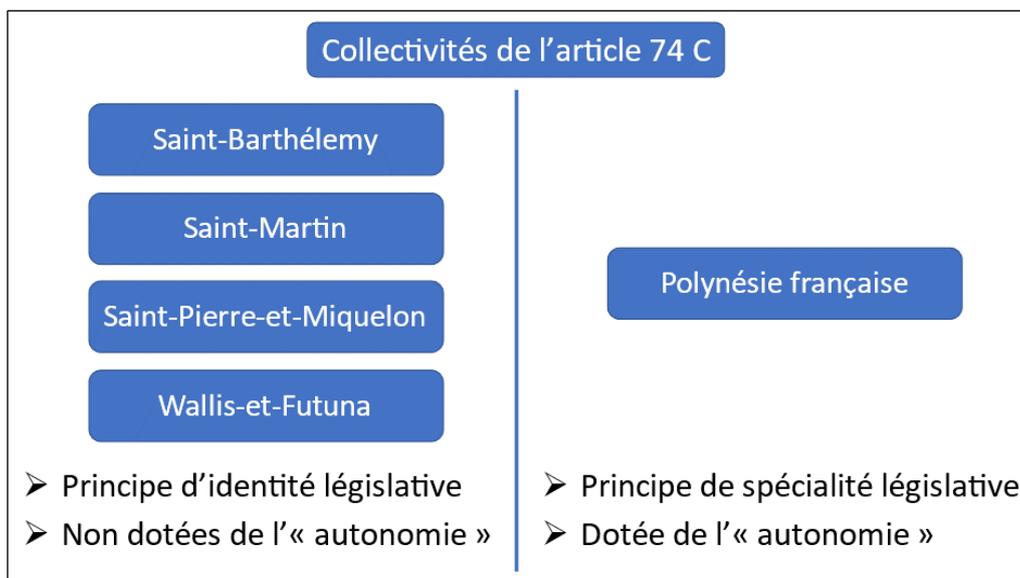
Des dérogations législatives sont également prévues et consistent pour ces collectivités à être habilitées par l'État pour intervenir et fixer des règles dans les domaines propres à l'État.

L'article 73 précise la liste de matières exclues qui peuvent être qualifiées de matières régaliennes. Ces règles portent sur la nationalité, les droits civiques, les libertés publiques, le droit pénal, la politique étrangère, la défense, la sécurité, la monnaie, qui appartiennent par essence à l'État.

De surcroît, l'article 73 précise que cette énumération n'est pas exhaustive. Selon cette procédure d'habilitation, ces compétences sont matériellement législatives, c'est-à-dire que les collectivités sont en mesure de demander à intervenir dans des matières qui normalement relèvent du législateur national.

Toutefois, ces procédures d'habilitation ont été peu utilisées. Mme Bertile cite la Guadeloupe et la Martinique dans des domaines tels l'énergie renouvelable, les transports, la formation professionnelle.

Il convient de constater cependant que la procédure est insatisfaisante et insuffisante. En substance, ces demandes d'habilitation ne prospèrent pas dès lors que Paris ne donne pas suite ; la Corse connaissant le même phénomène.



(extrait de l'audition de V. Bertile 08/02/2022)

Pour leur part, les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution sont au nombre de cinq. Les quatre premières, Saint-Barthélemy, Saint-Martin (qui étaient des anciennes communes de la Guadeloupe et qui sont devenues, après consultation de la population, des communautés à part entière), Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis et Futuna, ont fait le choix de se soumettre au principe d'identité législative. Les lois et règlements s'appliquent donc de plein droit sur leurs territoires, à quelques exceptions près pour des matières qu'elles ont tenu à régir elles-mêmes. Elles ne sont pas dotées de l'autonomie.

La cinquième collectivité est la Polynésie française, qui a conservé le principe de spécialité législative et dispose de « l'autonomie » telle qu'elle est entendue dans la Constitution française.

Une remarque similaire à celle précédemment formulée : on constate donc une grande élasticité au sein d'un même article constitutionnel.

• « Autonomie » et « libre administration » dans le Code Général des Collectivités Territoriales : des mentions à géométrie variable

Il convient néanmoins de prêter une attention particulière aux termes que l'on utilise en droit tel que nous a invités à le faire Véronique Bertile au cours de son audition. On relève ainsi au sein du CGCT que Saint-Barthélemy est dotée de l'autonomie. Mais il est précisé dans la phrase qui suit : « [elle] s'administre librement ». D'un point de vue juridique, ces deux notions « autonomie » et « libre administration » ne sont pas synonymes.

Il est également énoncé que : « La République garantit l'autonomie de Saint-Barthélemy et le respect de ses intérêts propres, en tenant compte de ses spécificités géographiques et historiques ». Il y a lieu de faire attention au nominalisme et de s'interroger sur le sens du terme « autonomie » dans le cas précis. En fait, les élus de Saint-Barthélemy ont utilisé cette notion sous son aspect politique et sa traduction juridique a été celle de la libre administration. Le mot « autonomie » a simplement été employé pour satisfaire les édiles de Saint-Barthélemy.

Ce sont les mêmes dispositions concernant Saint-Martin. Cela étant, les élus de ce territoire ont manifesté leur attachement aux spécificités géographiques et historiques mais aussi culturelles ; cet ajout étant particulièrement important.

Pour Saint-Pierre-et-Miquelon, un net recul est observé. La République garantit simplement la libre administration et le concept d'autonomie n'est pas évoqué. Il est clair cependant que les îles considérées ne disposent pas de l'autonomie, même si le terme a été employé pour satisfaire des revendications locales.

L'exemple de la Corse :

Article L4421-1 CGCT :

La collectivité de Corse constitue, à compter du 1er janvier 2018, une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, en lieu et place de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse. **Elle s'administre librement**⁴, dans les conditions fixées au présent titre et par l'ensemble des autres dispositions législatives relatives aux départements et aux régions non contraires au présent titre.

Article L4422-16 CGCT :

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

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

La demande prévue à l'alinéa précédent est faite par délibération motivée de l'Assemblée de Corse, prise à l'initiative du conseil exécutif ou de l'Assemblée de Corse après rapport de ce conseil. Elle est transmise par le président du conseil exécutif au Premier ministre et au représentant de l'État dans la collectivité territoriale de Corse.

L'exemple de Saint-Barthélemy :

Article LO.6211-1 CGCT :

Il est institué une collectivité d'outre-mer qui se substitue, sur le territoire de l'île de **Saint-Barthélemy** et des îlots qui en dépendent et sont situés à moins de huit milles marins de ses côtes, à la commune de Saint-Barthélemy, au département de la Guadeloupe et à la région de la Guadeloupe.

Cette collectivité d'outre-mer, régie par l'article 74 de la Constitution, prend le nom de : "collectivité de Saint-Barthélemy". **Elle est dotée de l'autonomie.**

La collectivité de Saint-Barthélemy **s'administre librement** par ses élus et par la voie du référendum local, dans les conditions prévues par le présent code.

La République garantit l'autonomie de Saint-Barthélemy et le respect de ses intérêts propres, en tenant compte de ses spécificités géographiques et historiques.

⁴ Les gras et surlignages sont de Véronique Bertile tels qu'elle a présenté ces exemples au cours de son audition du 8 février 2022. La présente note concerne les exemples allant de la Corse dans le CGCT jusqu'à l'exemple de la Nouvelle-Calédonie et la loi organique du 19 mars 1999.

L'exemple de Saint-Martin :

Article LO.6311-1 CGCT :

Il est institué une collectivité d'outre-mer qui se substitue, sur le territoire de la partie française de l'île de **Saint-Martin** et des îlots qui en dépendent, à la commune de Saint-Martin, au département de la Guadeloupe et à la région de la Guadeloupe.

Cette collectivité d'outre-mer, régie par l'article 74 de la Constitution, prend le nom de : "collectivité de Saint-Martin". **Elle est dotée de l'autonomie.**

La collectivité de **Saint-Martin s'administre librement** par ses élus et par la voie du référendum local, dans les conditions prévues par le présent code.

La République garantit l'autonomie de Saint-Martin et le respect de ses intérêts propres, en tenant compte de ses spécificités géographiques, historiques et **culturelles**.

L'exemple de Saint-Pierre-et-Miquelon :

Article LO.6411-1 CGCT :

L'archipel de **Saint-Pierre-et-Miquelon** comprend l'île de Saint-Pierre, l'île de Miquelon-Langlade et les îles et îlots qui en dépendent.

Il constitue une collectivité d'outre-mer, régie par l'article 74 de la Constitution, qui prend le nom de : "collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon".

La collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon s'administre librement par ses élus et par la voie du référendum local, dans les conditions prévues par le présent code.

La République garantit la libre administration de Saint-Pierre-et-Miquelon et le respect de ses intérêts propres, en tenant compte de ses spécificités géographiques et historiques.

• Différences entre la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie

En revanche, le cas de la Polynésie française est différent et cela est nettement perceptible au niveau de la terminologie utilisée. La Polynésie dispose de l'autonomie régie par l'article 74 de la Constitution et elle se gouverne librement, ce qui est sensiblement différent.

Sont évoqués, dans la loi organique portant statut de ce territoire, l'identité de la population ou les signes distinctifs que ce territoire peut marquer dans les manifestations officielles au côté des emblèmes de la République. On se situe là à un degré supérieur : cette autonomie est définie dans la Constitution, ce terme apparaissant dans la Loi fondamentale pour la première fois lors de la révision constitutionnelle de 2003. Elle se définit de la façon suivante :

- la collectivité peut adopter certaines catégories d'actes intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi. Ce sont des actes matériellement législatifs sur lesquels le Conseil d'État exerce son contrôle. Ces actes demeurent donc des actes administratifs mais qui matériellement interviennent dans le domaine de la loi. Aussi, si l'on revendique un pouvoir législatif, il faut savoir si l'on se situe sur un pouvoir matériellement législatif, l'acte demeure matériellement administratif ou un acte organiquement législatif. Le cas échéant, on dispose d'un vrai pouvoir législatif organique ;

- la Constitution considère que relèvent de l'autonomie les mesures justifiées par les nécessités locales susceptibles d'être prises par la collectivité. Cela a été introduit dans la Loi fondamentale car ce dispositif heurte le principe d'indivisibilité et celui d'égalité républicaine tels qu'ils sont entendus. Cette autonomie permet en effet à la collectivité de prendre des mesures en faveur de sa population en matière d'accès à l'emploi pour l'exercice d'une activité professionnelle ou en matière de protection du patrimoine foncier ;
- la collectivité participe avec l'État à l'exercice des compétences de ce dernier.

La Nouvelle-Calédonie, en revanche, ne relève ni de l'article 73 ni du 74. Depuis les accords de Nouméa, le statut de ce territoire dépend d'une loi organique de 1999 dans laquelle le terme de gouvernement est mentionné.

Un arrêt du Conseil d'État de 2006 a souligné que la Nouvelle-Calédonie n'est plus une collectivité territoriale de la République, elle dispose d'un statut particulier, même si elle appartient toujours à la France. Elle n'est donc plus régie par le CGCT. Les collectivités territoriales de la République en Nouvelle-Calédonie sont, en application de l'article 3, les provinces et les communes. Cette situation résulte de ce que ce territoire était inscrit dans un processus d'autodétermination qui a trouvé son terme, bien que contesté, le 12 décembre 2021 à l'issue du troisième référendum.

Afin de mieux synthétiser et illustrer les différences entre l'« autonomie » de la Nouvelle-Calédonie et l'« autonomie » de la Polynésie française, Véronique Bertile a proposé le tableau suivant :

« Lois du pays »	
<u>Nouvelle-Calédonie</u>	<u>Polynésie française</u>
1°) Transferts définitifs de compétences	1°) Compétences de l'État
2°) le Parlement national ne peut les « défaire »	2°) le Parlement national peut les « défaire »
3°) Contrôle du Conseil constitutionnel	3°) Contrôle du Conseil d'État
⇒ Véritable lois Pouvoir législatif organique	⇒ Actes administratifs Pouvoir « législatif » matériel

(extrait de l'audition de V. Bertile 08/02/2022)

L'exemple de la Polynésie française :

Loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française :

Article 1

La Polynésie française comprend les îles du Vent, les îles Sous-le-Vent, les îles Tuamotu, les îles Gambier, les îles Marquises et les îles Australes, ainsi que les espaces maritimes adjacents.

Pays d'outre-mer au sein de la République, la Polynésie française constitue une collectivité d'outre-mer dont **l'autonomie est régie par l'article 74** de la Constitution.

La Polynésie française **se gouverne librement** et démocratiquement, par ses représentants élus et par la voie du référendum local, dans les conditions prévues par la présente loi organique.

La République garantit l'autonomie de la Polynésie française ; elle favorise l'évolution de cette autonomie, de manière à conduire durablement la Polynésie française au développement économique, social et culturel, dans le respect de ses intérêts propres, de ses spécificités géographiques et **de l'identité** de sa population.

La Polynésie française détermine librement les signes distinctifs permettant de marquer sa personnalité dans les manifestations publiques officielles aux côtés de l'emblème national et des signes de la République. Elle peut créer un ordre spécifique reconnaissant les mérites de ses habitants et de ses hôtes.

• Contenu de l'autonomie au sens de l'article 74 de la Constitution :

Ainsi, Véronique Bertile rappelle que : la loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de **l'autonomie**, les conditions dans lesquelles :

- le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur **certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi** ;

- l'assemblée délibérante peut **modifier une loi promulguée postérieurement** à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;

- 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** ;

- la collectivité peut **participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve**, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

L'exemple de la Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie bénéficie d'un titre dans la Constitution (Titre XIII - Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie) et de deux articles (76 et 77). Nous renvoyons le lecteur à la section 3.3. concernant précisément la Nouvelle-Calédonie, l'Accord de Nouméa, la constitutionnalisation de l'Accord, la reconnaissance du conflit, le transfert définitif de larges compétences, constituant une souveraineté partagée.

Loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie :

Article 2

Les institutions de la Nouvelle-Calédonie comprennent le congrès, le **gouvernement**, le sénat coutumier, le conseil économique, social et environnemental et les conseils coutumiers.

Le haut-commissaire de la République est dépositaire des pouvoirs de la République. Il représente le Gouvernement.

La Nouvelle-Calédonie est représentée au Parlement et au Conseil économique, social et environnemental de la République dans les conditions fixées par les lois organiques.

Article 3

Les **provinces et les communes** de la Nouvelle-Calédonie sont des collectivités territoriales de la République. Elles **s'administrent librement** par des assemblées élues au suffrage universel direct, dans les conditions prévues au titre V en ce qui concerne les provinces.

• **En guise de première synthèse**

Au cours de son audition du 8 février 2022, Véronique Bertile a présenté un tableau synthétique intitulé « Compétences normatives des collectivités infra étatiques », en précisant qu'il existe trois formes d'État :

- fédéral,
- régional,
- unitaire décentralisé (cas de la France) ou unitaire centralisé.

	Compétence réglementaire	Compétence législative	Compétence constitutionnelle
État fédéral	OUI	OUI	OUI
État régional	OUI	OUI	NON
État unitaire décentralisé	OUI	NON	NON
État unitaire centralisé	NON	NON	NON

(extrait de l'audition de V. Bertile 08/02/2022)

Avant la seconde guerre mondiale, il ne préexistait que deux formes d'État : l'État unitaire et l'État fédéral. Une nouvelle forme d'État est apparue ensuite avec l'Italie : l'État régional. Il est clair que la forme d'État qui confère le plus d'autonomie à ses collectivités est l'État fédéral et celui qui en donne le moins, l'État unitaire.

L'État fédéral est composé de collectivités dites « supérieures », États fédérés aux États-Unis, Provinces au Canada et Landers en Allemagne. Dans ces États fédéraux, les États fédérés, Provinces ou Landers disposent de la compétence réglementaire, législative - une autonomie - et constitutionnelle. Aux États-Unis, les États fédérés ont une autonomie législative et adoptent ainsi leurs propres lois. Celles-ci sont par conséquent différentes d'un État à un autre. Il y a surtout une compétence constitutionnelle et chaque État fédéré a sa propre constitution. Pour autant, ces États ne sont pas indépendants ; les constitutions fédérées étant en effet tenues de respecter la Constitution fédérale. Cette architecture subsiste grâce au principe de superposition ; les conflits sont peu nombreux, car la Constitution fédérale établit la liste des compétences des États fédérés dans lesquelles l'État fédéral n'intervient pas et celles qui relèvent de son ressort.

Au sein d'un État régional comme l'Italie ou l'Espagne, les collectivités supérieures, à savoir les régions pour le premier et les communautés autonomes pour le second, ont des compétences législatives et réglementaires. Il n'existe cependant qu'une seule constitution. Le statut de ces régions est défini par une loi nationale et elles n'ont pas de compétences constitutionnelles. Il en va de même pour les communautés autonomes espagnoles. Ces institutions italiennes ou espagnoles qui ont choisi cette forme d'autonomie, disposent d'une autonomie législative dans les domaines qui leur ont été transférés. Elles sont soumises au contrôle de la Cour constitutionnelle italienne et du Tribunal constitutionnel espagnol.

Au sein d'un État unitaire décentralisé, les collectivités territoriales bénéficient du seul pouvoir réglementaire. Dans un État unitaire centralisé, les collectivités n'ont aucune compétence.

S'agissant des degrés d'autonomie dans la République française, la France est un État unitaire décentralisé qui pratique la libre administration.

Les collectivités disposent d'un pouvoir réglementaire : si l'on se situe dans la hiérarchie des normes, cela signifie que la collectivité est en mesure d'adopter des actes administratifs. Ces règlements ou actes administratifs locaux sont soumis au respect des règlements et des lois nationaux ainsi que de la Constitution. Il s'agit là de la règle générale en France et elle concerne aussi les Outre-mer.

En ce qui concerne la Polynésie française, le degré d'autonomie est plus important : la collectivité se voit accorder un pouvoir « législatif » matériel. Des interventions sont possibles dans des domaines qui relèvent de la loi mais celles-ci demeurent des actes administratifs qui ne sont toutefois plus tenus de respecter les règlements nationaux. Elles sont dans l'obligation de respecter les lois nationales autres que celles où elles bénéficient d'une compétence matérielle, d'une part, et la Constitution, d'autre part : il s'agit donc d'une autonomie réglementaire.

Le dernier degré d'autonomie au sein de la République française consiste à permettre à la collectivité d'adopter des actes législatifs seulement soumis à la Constitution ; il convient toutefois d'y ajouter le nécessaire respect des accords internationaux que la France a signés.

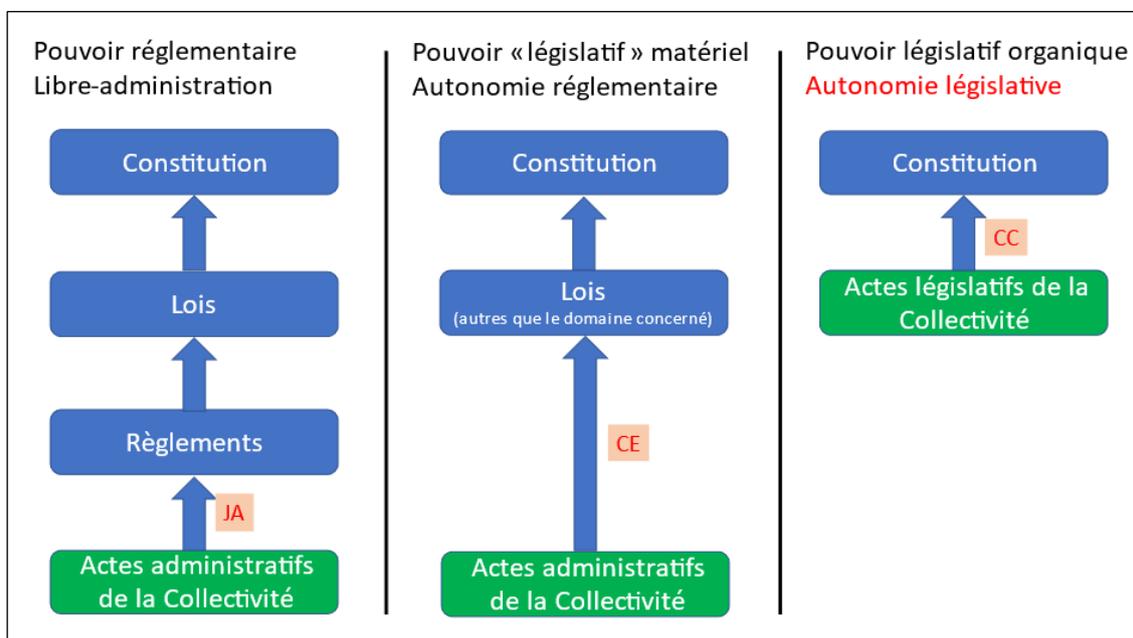
In fine, on distingue les collectivités territoriales de droit commun où les actes sont soumis au juge du tribunal administratif, la Polynésie française où ils relèvent directement du contrôle du Conseil d'État, juridiction administrative suprême, et la Nouvelle-Calédonie où ils sont contrôlés par le juge de la loi, le Conseil constitutionnel.

La Nouvelle-Calédonie obéit ainsi à des dispositifs similaires à ceux des collectivités italiennes ou espagnoles, la France se comportant dans ce cas d'espèce comme un État régional.

Madère et les Açores connaissent également ce mode de fonctionnement et le Portugal évoque la notion de régionalisme asymétrique. Au sein des districts continentaux, on se situe dans une décentralisation à la française. Les deux îles disposent en revanche d'une autonomie législative.

La Grande-Bretagne connaît aussi cette « *devolution* » pour l'Écosse, cette dernière ayant acquis un réel pouvoir législatif.

Véronique Bertile a présenté un autre tableau récapitulatif de son propos proposant une typologie de l'exercice des compétences allant du pouvoir réglementaire au pouvoir législatif organique en France :



(extrait de l'audition de V. Bertile 08/02/2022)⁵

En creux de cette présentation, il est donc établi qu'il existe clairement un éventail assez large d'« autonomies » et, dans cet esprit, Mme Bertile invite les participants à s'interroger sur le modèle qu'il convient de retenir pour la Corse.

⁵ JA : Juge administratif ; CE : Conseil d'État ; CC : Conseil constitutionnel.

Elle indique que cette présentation ne constitue pas une fin en soi mais un cadre, le projet politique devant définir le statut adapté, la Corse n'étant pas l'Outre-mer.

Elle précise que son intervention se limite à présenter ce qui existe dans le droit français aujourd'hui et non pas à inciter à un mimétisme, l'Outre-mer étant tant différent que multiple.

Le droit étant « l'école de l'imagination », rappelle Mme Bertile, différents panels existent. La question de l'autonomie est souvent posée en termes de choix politiques pour ensuite se traduire en réalité juridique. Mme Bertile reprend les cas de Saint-Martin et Saint-Barthélemy qui réclamaient clairement l'autonomie, et pour lesquels la traduction juridique a été la libre administration.

Nous pouvons en déduire qu'il y a donc un risque réel d'avoir une mention relative à l'autonomie par exemple dans le CGCT mais sans l'autonomie concernant la Corse.

1.2. Retour critique sur les statuts présentés Place Beauvau

Le président de la Commission Romain Colonna a demandé à Véronique Bertile dans le cadre de son audition en date du 5 avril 2023, d'opérer un retour analytique sur les documents de cadrage fournis par le ministre de l'Intérieur à l'appui des rencontres thématiques avec les élus corses. L'intervenante, comme demandé par le président de la Commission, s'est intéressée exclusivement aux documents ministériels concernant l'autonomie à travers les deux séries de documents proposées : la première relative aux autonomies insulaires en Europe et la seconde aux Outre-mer.

De manière générale, Mme Bertile fait observer que ces textes, qu'ils soient relatifs aux statuts des collectivités d'Outre-mer françaises régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie, ou à un comparatif des statuts d'autonomie de diverses régions dans l'Union européenne, ne peuvent être considérés comme formellement inexacts. Pour autant, ils n'en contiennent pas moins des biais ou présentations qu'elle juge révélateurs d'une certaine approche conduisant à réduire le fait « autonomiste ».

• Les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.

Sont concernés les départements et régions de la Guadeloupe et de la Réunion, les collectivités uniques de la Guyane et de la Martinique, le département de Mayotte.

Ces collectivités d'Outre-mer n'ont pas d'identité législative propre, aussi les lois et règlements nationaux sont-ils applicables de plein droit sur leurs territoires. Cependant, à la condition d'avoir été habilitées préalablement à le faire, elles peuvent engager des adaptations tenant à leurs caractéristiques ou à leurs contraintes particulières, au titre des compétences exercées et à l'exclusion des domaines énumérés à l'alinéa 4.

Dans l'exposé qu'il en fait aux élus corses Place Beauvau, le ministère a mis volontairement l'accent sur une absence de pouvoir normatif. Une telle façon de présenter les statuts concernés comme ressortissant d'un droit le plus commun possible, tout en minorant les acquis de la

révision constitutionnelle de 2003, équivaut, en fait, à formuler ce que d'aucuns pourraient considérer comme une contre-vérité.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DES OUTRE-MER
Logo
Logo
Logo

Direction générale des outremer

L'absence de compétences normatives

Les collectivités de l'article 73 sont soumises au principe de l'identité législative et ne disposent d'aucune compétence normative

L'ensemble du droit commun est, par principe, applicable de plein droit dans ces collectivités.

A l'instar du droit commun, les collectivités de l'article 73 disposent d'un pouvoir réglementaire qui leur permet de mettre en œuvre leurs compétences.

Elles ne peuvent pas fixer les règles applicables dans leurs domaines de compétence et ne disposent donc pas de compétences normatives.

8

Extrait des documents présentés par le ministère de l'Intérieur le 24/02/23⁶

Plusieurs diapositives consécutives sont intitulées comme la précédente « L'absence de compétences normatives ». Puis, une diapositive fait pourtant apparaître un « véritable pouvoir normatif dérogatoire » :

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DES OUTRE-MER
Logo
Logo
Logo

Direction générale des outremer

L'absence de compétences normatives

Les collectivités de l'article 73 sont soumises au principe de l'identité législative et ne disposent d'aucune compétence normative

Enfin, les collectivités peuvent être habilitées par la loi ou le règlement à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans des matières pouvant relever de la loi ou du règlement, et ne pouvant pas porter sur les matières régaliennes (nationalité, droit pénal, politique étrangère, défense, sécurité, monnaie...), **ce qui constitue un véritable pouvoir normatif dérogatoire**

➤ Dans ce cadre elles peuvent créer des règles nouvelles et non simplement déroger au droit commun (Conseil d'Etat, 30 décembre 2015, n° 374395 et 375404).

En pratique, le pouvoir d'adaptation et le pouvoir normatif dérogatoire sont peu utilisés, ces prérogatives impliquant une procédure d'habilitation préalable.

10

Extrait des documents présentés par le ministère de l'Intérieur le 24/02/23⁷

⁶ Nous surbrillons « L'absence de compétences normatives ».

⁷ Nous surbrillons « ce qui constitue un véritable pouvoir normatif dérogatoire ».

Ces collectivités peuvent, en effet, être habilitées à produire des règles nouvelles en intervenant dans des matières législatives : si leurs actes conservent certes une nature réglementaire, cela n'en représente pas moins une véritable révolution doctrinale qui ouvre des exceptions à l'ordre législatif traditionnellement limité, en France, au seul pouvoir central. Pourtant, la présentation choisie sous-estime résolument une telle inflexion. Dans le même esprit, elle occulte les difficultés rencontrées par ces collectivités pour mettre en œuvre leurs capacités d'habilitation, faute d'avoir reçu les moyens d'accompagnement nécessaires : à titre d'exemple, la Guadeloupe a pu, après les avoir valorisés, estimer les coûts induits par la mise en œuvre d'une adaptation législative dans le domaine de l'Énergie à plus d'1 M€ nets.

• **Les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie.**

Il s'agit, d'une part, de Wallis-et-Futuna, de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin ; d'autre part, de la Polynésie française à laquelle le ministère prend l'initiative d'ajouter la Nouvelle-Calédonie, bien que celle-ci bénéficie d'un titre spécifique dans la Constitution (T. XIII).



MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR
ET DES OUTREMER

Direction générale des outremer

Un statut organique

Le statut des collectivités de l'article 74 est défini par une loi organique

Un modèle institutionnel libre et à la carte :

- Polynésie française : un président, un gouvernement, une assemblée et un conseil économique, social, environnemental et culturel (CESEC)
- Wallis-et-Futuna : un chef du territoire (qui est aussi représentant de l'Etat), un conseil territorial et une assemblée territoriale
- 3 Saints : un conseil territorial, un président du conseil territorial, un conseil exécutif et un conseil économique, social et culturel (CESC)
- ❖ En Nouvelle-Calédonie (art. 76 et 77), la loi organique institue un congrès, un gouvernement, un sénat coutumier, un CESE et des conseils coutumiers.

Dans tous les cas, l'exécutif local est assuré par un organe collégial (conseil exécutif, conseil territorial, gouvernement) et un président.

17

Extrait des documents présentés par le ministère de l'Intérieur le 24/02/23

Mme Bertile propose, d'abord, d'extraire des réflexions le cas particulier de Wallis-et-Futuna, qui conserve depuis 1961 un statut ne donnant à son assemblée élue que fort peu de pouvoirs, le représentant de l'État continuant à y exercer le pouvoir exécutif.

S'agissant, ensuite, des trois « Saint- », elle fait observer que le document les regroupe dans un même ensemble, nonobstant le fait que Saint-Pierre-et-Miquelon soit régi par un statut proche de l'article 73, reprenant largement le droit commun moyennant quelques amodiations. Saint-Barthélemy et Saint-Martin exercent quant à elles davantage de compétences, bien que les pouvoirs régaliens continuent à y relever de l'État ; la première de ces îles a d'ailleurs demandé – et obtenu – certaines prérogatives dans le droit du travail ou les droits de douane. C'est, en réalité, une forme de statut à la carte qui s'applique, chacun de ces territoires ayant

négoié des géométries de compétences variables. Quant au terme d'autonomie, lorsqu'il est employé (pour Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon) il se révèle purement nominal, sans effets concrets : affichage politique vidé de tout contenu, c'est en réalité une coquille vide. Et pourtant, la section du document dédiée aux trois Saint- est intitulée comme ceci :



Extrait des documents présentés par le ministère de l'Intérieur le 24/02/23

- Concernant, enfin, la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie, il est assez curieux que ces territoires aient été mêlés dans la présentation en dépit de leurs différences fondamentales.



Extrait des documents présentés par le ministère de l'Intérieur le 24/02/23

Certes, tous deux édictent des « lois de pays », mais qui ont valeur réglementaire dans le premier cas et une nature législative – soumise au contrôle du Conseil constitutionnel – dans le second. En-dehors de la Constitution, des traités internationaux et des lois organiques, la Nouvelle-Calédonie fait à peu près ce qu'elle veut dans le champ de ses attributions ; quand la Polynésie a reçu ses compétences selon un balayage très fin des codes visant à distinguer celles des dispositions nationales qui continueront à s'y appliquer.

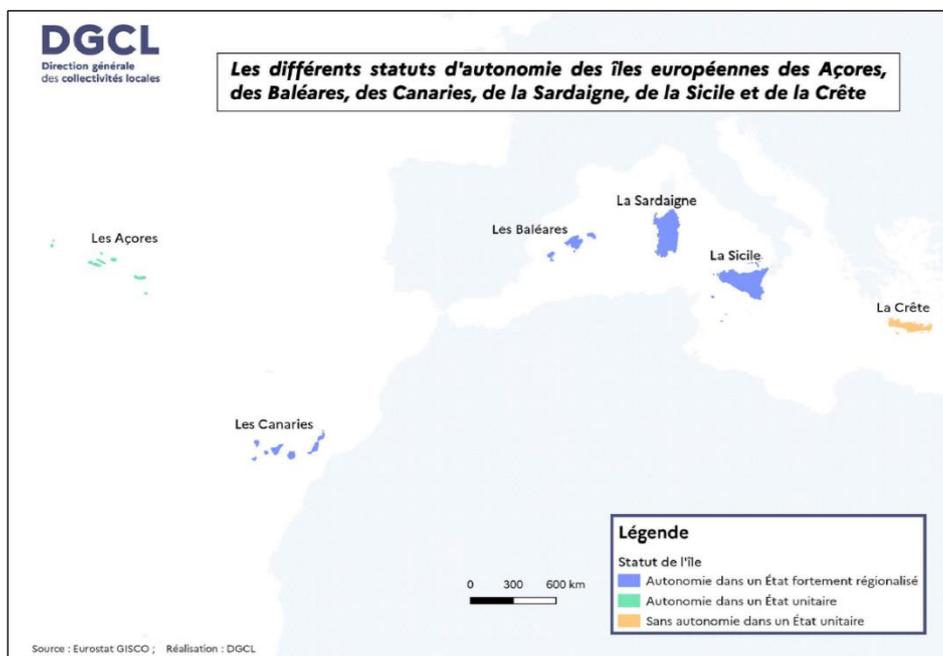
Ces deux territoires sont donc ceux qui respectent le plus la notion de spécialité législative (les lois et règlement n'y sont exercés que sur mention expresse), même si – pour des raisons tenant à leurs identités propres – chacun la met en œuvre de façon différenciée. En Polynésie, la Collectivité exerce les compétences de principe et l'État, celles d'attribution ; alors qu'en Nouvelle-Calédonie, ce sont les provinces qui détiennent directement les compétences de principe, l'État et la Collectivité ayant des compétences d'attribution. Pourtant, la présentation qui en est faite par le ministère s'en tient à un inventaire exhaustif des compétences exercées, sans insister sur les degrés d'autonomie obtenus : ainsi, alors que le Conseil d'État lui-même a pu estimer que la Nouvelle-Calédonie ne relevait plus des collectivités territoriales, le document s'essaye à « noyer » les actes pris par les pouvoirs calédoniens sans en déduire de position singulière en matière de droit de la décentralisation...

Mme Bertile conclut son exposé en rappelant que les tableaux de synthèse présentés par le gouvernement restent globalement fiables, mais s'appliquent comme on le voit à minimiser systématiquement tous les aspects favorables à la différenciation ou à l'autonomie.

On peut par exemple mentionner le fait qu'un certain nombre de droits préférentiels en matière notamment d'accès à l'emploi, de propriété, de protection du patrimoine foncier... bien que mis en œuvre dans plusieurs collectivités, ne sont pas référencés dans les documents du ministère de l'Intérieur. Pareil oubli ne saurait être neutre, même s'il existe une gradation entre la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie.

• **Un état des lieux de l'autonomie dans les îles de l'Union européenne**

Le tableau produit par la Direction Générale des Collectivités locales (DGCL) au ministère de l'Intérieur couvre les régions suivantes : Sicile et Sardaigne (Italie), Baléares et Canaries (Espagne), Açores (mais pas Madère, Portugal), Crète (Grèce).



Extrait des documents présentés par le ministère de l'Intérieur le 16/09/22

Mme Bertile fait valoir, à première vue, que la DGCL ne semble pas faire de distinction entre décentralisation et autonomie, la seconde apparaissant sous la forme d'une décentralisation plus poussée – contrairement, d'ailleurs, à de nombreux juristes estimant que de tels concepts ne sont pas identiques.

MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR
ET DES OUTRE-MER

Liberté
Égalité
Fraternité

DGCL
Direction générale
des collectivités locales

Périmètre de l'étude

- Ces territoires étudiés disposent tous d'un conseil élu qui administre leur territoire, dont les prérogatives varient selon les cas. Mais les modèles étudiés sont très divers :
 - l'Italie et l'Espagne se caractérisent par une forte décentralisation applicable à tout leur territoire ;
 - moins peuplée, la Grèce est un Etat centralisé caractérisé par une géographie complexe ;
 - avec une démographie comparable à la Grèce, le Portugal est un Etat unitaire qui reconnaît un statut spécifique à ses archipels atlantiques.
- Ces territoires ont fait face à des enjeux différents au cours de leur histoire récente :
 - en Italie, les inégalités entre le Nord et le Sud du pays ;
 - en Espagne, des crises avec certains territoires ;
 - en Grèce, la crise des finances publiques.

Extrait des documents présentés par le ministère de l'Intérieur le 16/09/22

Avec la diapositive précédente⁸, nous avons une illustration d'un possible biais où au lieu d'avoir écrit des « gouvernements autonomes » ou des « parlements » ou des « assemblées

⁸ Nous surlignons « un conseil élu qui administre ».

délibérantes et des exécutifs » qui « gouvernent » ou « s'auto-gouvernent », la philosophie générale est à la libre administration par des conseils élus.

Lorsque les documents produits évoquent, par exemple, une « forte décentralisation » en Italie ou en Espagne, on y retrouve le même biais utilisé que pour la présentation des statuts de l'Outre-mer. Il en ressort une différence de degré mais pas de nature, alors qu'à l'exception de la Crète, ces îles bénéficient d'une autonomie qui n'est pas de même importance que la décentralisation.

Qu'il s'agisse d'évoquer l'autonomie dans le cadre d'un État fortement décentralisé, l'autonomie dans le cadre d'un État unitaire, ou pas d'autonomie dans le cadre d'un État unitaire, le ministère de l'Intérieur emploie toujours – exemples cités à l'appui – les mêmes termes, ayant pour conséquence de minimiser l'effet autonomiste et d'imposer la notion d'un cadre national unitaire régulateur.

En-dehors du cas de la Crète, les îles européennes bénéficient d'une autonomie assortie du pouvoir législatif, celui-ci soumis au contrôle du juge constitutionnel. Au Portugal, un État unitaire et décentralisé a reconnu une véritable autonomie à ses deux archipels. En Italie, le pouvoir législatif est dévolu aux régions ordinaires selon des géométries variables et dans le cadre d'une autonomie plus poussée, aux cinq régions disposant d'un statut particulier. Il en va de même en Espagne, au profit des régions et Communautés autonomes. Cependant, il convient de le noter, les autonomies mêmes les plus importantes sont régies par des lois statutaires nationales, ce qui distingue d'ailleurs l'Italie et l'Espagne des États fédéraux, dans lesquels ces statuts auraient alors valeur de constitutions.

Mme Bertile fait observer qu'Emmanuel Macron, participant à la dernière rencontre au ministère de l'Intérieur, a indiqué vouloir rapprocher, statutairement parlant, la Corse des autres îles de Méditerranée : dès lors, il convient de se demander lesquelles en particulier ? Pour elle, cette interrogation renvoie au rapport à l'État central. En effet, il ne s'agit pas de dresser un catalogue de compétences mais de définir un mode de relation entre la Corse et Paris qui, s'il était établi sur le modèle méditerranéen, devrait être novateur ; tel n'aurait pas été le cas, en revanche, si la référence employée avait été par exemple la Polynésie, dans la mesure où la relation État/Collectivité ne serait pas à réinterroger. Faire préciser ce qu'entendait le président de la République constitue donc un enjeu important.

Mme Bertile conclut en estimant que l'on retrouve dans les documents fournis en appui des réunions Place Beauvau la même combinaison de factuellement vrai et de minoration de tout ce qui est constitutif chez nos voisins de l'autonomie, notamment l'exercice d'un pouvoir législatif concurrent du pouvoir national.

1.3. De l'insularité comme donnée objective aux autres statuts observés par la Commission

La Commission a étudié et analysé les statuts de plusieurs territoires européens, insulaires et continentaux, et a procédé à plusieurs auditions afin de disposer d'éléments de parangonnage factuels et concrets.

Le Président Colonna a, au cours des auditions, observé que le ministère de l'Intérieur avait fait le choix de ne présenter à la délégation de la Corse que des îles comme références dans le cadre méditerranéen, induisant éventuellement ainsi que l'autonomie ne serait pas motivée par l'éloignement, le passé colonial ou d'autres raisons mais par l'insularité. Autrement dit, on peut en déduire que l'autonomie, du côté gouvernemental, ne peut être appréciée qu'à la condition de l'insularité.

Mme Véronique Bertile a indiqué partager cette appréciation et a jugé que l'insularité serait alors la justification de l'exception corse pour éviter une extension des revendications à d'autres régions continentales.

S'agissant de la Constitution française, Mme Bertile a observé qu'elle ne fait pas mention de l'insularité de la majorité des Outre-mer ; cette question se retrouvant toutefois dans l'accord de Nouméa.

Pour autant, les auditions menées ont démontré que le fait insulaire garde une importance forte, l'autonomie des régions demeurant une caractéristique centrale les pays européens voisins.

➤ L'insularité comme donnée objective

• La prise en compte du fait insulaire dans le prisme européen

Par ailleurs, la Commission a étudié et analysé les différents statuts présentés *supra* à l'aune notamment de l'article 174 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui définit certaines régions comme nécessitant une attention particulière afin de veiller à la réduction des disparités entre les niveaux de développement des diverses régions au sein des États membres et entre eux.

En effet, la cohésion territoriale, tout comme la cohésion économique et sociale, est à la fois un objectif de l'Union et une politique (titre VIII TFUE, art. 174 à 178) qui vise « un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union ».

Toutefois, cet article 174 n'a, à ce jour, pas encore été pleinement ni entièrement appliqué contrairement à l'article 349 du TFUE en faveur des Régions ultrapériphériques (RUP) qui a vu sa mise en œuvre pleine et effective.

Pour autant, la Corse est concernée à plusieurs titres par cet article, notamment en tant qu'île et territoire de montagne, caractérisés par sa ruralité et comprenant des zones faiblement peuplées ou à risque de dépeuplement.

Dans le cadre de la présidence de Gilles Simeoni à la tête de la Commission des Îles (2017-2021) de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM), a été signée à Bruxelles,

le 8 octobre 2019, avec les représentants de la Région autonome de Sardaigne, de la Communauté autonome des îles des Baléares et de Gozo, une déclaration demandant la mise en œuvre intégrale de l'article 174 du TFUE, telle que l'exprime la résolution du Parlement européen du 4 février 2016, qui « encourage la Commission à proposer une définition claire du type de désavantages géographiques, naturels et démographiques permanents dont souffrent les régions insulaires ». Cette déclaration indique également que l'article 174 « doit être appliqué dès les premières étapes du processus décisionnel, y compris par des mesures compensatoires spécifiques pour surmonter les défis et les contraintes découlant du statut d'île, en vue de favoriser les processus de convergence économique et de participation au marché intérieur ».

Le rapport remis par Mme Wanda Mastor rappelle que les RUP et PTOM (Pays et territoires d'Outre-mer) se situent hors du continent européen et que la Corse n'aurait donc pas vocation à obtenir ce statut et ne perdrait pas les avantages des fonds d'investissement européens ; preuve en est avec le statut de la Sardaigne, de la Sicile ou des Baléares (la loi organique relative au statut d'autonomie de ce dernier territoire comporte d'ailleurs un chapitre intitulé « Relations avec l'Union européenne »).

Dans le même esprit, le Rapport sur la Politique de Cohésion dans les îles du Président de la Commission REGI du Parlement européen, Younous Omarjee, marque un tournant dans les politiques européennes et constitue une avancée majeure pour les îles en Europe. Présenté et adopté à une très large majorité, en Plénière du Parlement européen, le 7 juin 2022, il plaide pour une reconnaissance du fait insulaire à travers des mesures adaptées dans le domaine de la politique de cohésion : la mise en place d'un véritable agenda européen des îles, d'une stratégie européenne pour les îles à travers l'élaboration d'un Pacte des îles, sont parmi les propositions phares de ce rapport ainsi que la désignation de l'année 2024 comme « année des îles ».

Par ailleurs, rappelons que l'article 119 de la Constitution italienne a été modifié par la loi constitutionnelle du 7 novembre 2022 qui dispose désormais que « la Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità ».

À travers l'exemple européen, Véronique Bertile a également confirmé que la Constitution pouvait être modifiée sur la base d'un argument géographique ; l'Union européenne a ainsi créé sur cette base la catégorie des « régions ultrapériphériques » dont découlent un certain nombre de règles juridiques. Les îles voisines de la Nouvelle-Calédonie, telles que la Nouvelle-Zélande ou Guam, évoquent la souveraineté ilienne. Enfin, dans la doctrine anglo-saxonne, l'insularité apparaît non seulement créatrice de droits législatifs et réglementaires, mais encore comme une marque de souveraineté.

Par ailleurs, pour ce qui concerne les relations avec l'Union européenne, Mme Bertile a fait observer qu'une modification de la Constitution italienne avait autorisé les relations internationales des régions ; il s'agit de la politique de cohésion sociale, des fonds structurels, des programmes Interreg, mais également de la coopération culturelle et de la coopération avec les pays méditerranéens.

Les statuts les plus éclairants à ce niveau sont méditerranéens et il est ressorti des auditions que les principales îles européennes, à l'exception de la Crête, disposent de la compétence législative exclusive dans beaucoup de matières.

S'agissant des territoires insulaires, le rapport Mastor rappelle que si aucune Constitution ou statut d'autonomie ne donnent de définition de l'insularité, ils en précisent les fondements et surtout les compétences.

Juridiquement, l'insularité est souvent associée à la notion de « handicap » ou de « contrainte » ; les Constitutions peuvent donc y attacher une charge normative particulière.

Ces préalables rappelés, la Commission a étudié l'architecture institutionnelle de la Sardaigne, la Sicile, les Iles Baléares et les îles portugaises des Açores et des Canaries ; M. André Fazi a ainsi clairement démontré que ces îles disposent d'une large autonomie, leur permettant d'adopter, dans un grand nombre de domaines, des lois régionales et d'exercer des compétences législatives exclusives dans des domaines définis. De plus, les représentants de l'ensemble des territoires ont présenté le statut et les outils à leur disposition.

D'un point de vue juridique, il a été indiqué qu'il s'agit de pouvoirs induisant des implications majeures.

D'une part, la loi régionale est une loi à part entière qui, en conséquence, ne peut être censurée que sur la base de valeurs constitutionnelles. D'autre part, elle dispose d'une dimension prescriptive plus forte et établit également, au moins en partie, le régime des sanctions.

Ainsi, en droit comparé, l'autonomie de certaines régions a donné naissance à ce qui est parfois qualifié d'« État régional » comme aménagement de l'État unitaire.

D'un point de vue formel, ces pouvoirs législatifs régionaux sont de plusieurs types :

- le premier type est un pouvoir qualifié d'exclusif, il concerne les compétences pour lesquelles une collectivité détient les pouvoirs législatif et réglementaire ;
- le deuxième type de compétence législative réside dans le pouvoir d'adaptation de la loi nationale : les bases de la législation sont établies à l'échelon national et sont affinées et adaptées ensuite aux contextes locaux ;
- le troisième type de législation régionale réside dans l'exécution de la législation d'État : cela se rapproche plus du règlement.

L'insularité, outil juridique

Mme Bertile a également observé qu'en droit européen, l'insularité devient une notion juridique, avec les conséquences correspondantes. Il est ainsi possible de faire valoir le caractère insulaire pour justifier l'adoption de mesures spécifiques (rupture de charges, isolement, coût). L'insularité serait donc une piste intéressante pour revendiquer une autonomie plus approfondie.

Différents territoires situés en Europe et relativement peu peuplés, à l'instar de la Corse, ont été évoqués, et la Commission a constaté qu'ils disposent de pouvoirs plus étendus, ce qui signifie qu'elles sont en capacité de les assumer (avec un délai d'apprentissage nécessaire).

Les exemples de l'archipel des Féroé ou l'île du Groenland pour le Danemark, analysés dans le rapport du Sénat sur « Le statut des îles européennes » (avril 2000), contribuent également à démontrer que l'autonomie des régions, qui peut être de degré variable, n'est pas incompatible avec le caractère unitaire et indivisible de la République.

Wanda Mastor rappelle que « La mer Baltique offre également deux exemples d'États qui n'accordent une autonomie législative qu'à un territoire, en l'espèce insulaire. L'autonomie des îles Åland est énoncée par une loi de rang constitutionnel [...] ». (p. 124).

Il convient de noter qu'aucune des îles et archipels cités ne dispose d'un pouvoir législatif absolu, le pouvoir législatif autonome demeurant encadré.

• Les communautés autonomes espagnoles : l'insularité comme variable de l'autonomie, l'exemple des Îles Baléares

Le statut d'autonomie est la norme institutionnelle de base des communautés autonomes espagnoles. L'article 2 de la Constitution espagnole dispose ainsi que « *La Constitution est fondée sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles.* »

De plus, la Constitution espagnole reconnaît également clairement le fait insulaire, au-delà de la simple question du caractère ultramarin ou ultrapériphérique des territoires concernés.

Dans cet esprit, l'article 138 de ce texte dispose que l'État « *garantit l'application effective du principe de solidarité consacré à l'article 2 de la Constitution, en veillant à l'établissement d'un équilibre économique approprié et juste entre les différentes parties du territoire espagnol, compte tenu tout particulièrement des circonstances propres à l'insularité* ».

De plus, l'article 143-1 précise que « *Dans l'exercice du droit à l'autonomie reconnu à l'article 2 de la Constitution, les provinces limitrophes présentant des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, les territoires insulaires et les provinces constituant une entité régionale historique pourront accéder à l'autogouvernement et se constituer en communautés autonomes conformément aux dispositions du présent titre et de leurs statuts respectifs* ».

Enfin, l'article 148 de la Constitution énumère les compétences susceptibles d'être assumées par les communautés autonomes.

S'agissant des îles Baléares et Canaries, les identités insulaires fortes et le handicap lié à l'isolement des archipels ont entraîné la création d'une architecture institutionnelle spécifique.

Leurs statuts d'autonomie indiquent les compétences exclusives que ces deux communautés ont retenues, pour lesquelles elles détiennent les pouvoirs législatif et réglementaire et qui portent sur de très nombreuses thématiques, touchant tant aux domaines du social que de l'économie, la culture ou l'administratif.

Le statut de de la communauté autonome des îles Baléares rappelle également, dans un article 3 intitulé « Insularité », la double problématique précédemment évoquée et en tire les

conséquences : « *Les pouvoirs publics, en conformité avec la Constitution, garantissent la réalisation effective de tous les moyens nécessaires pour éviter que le fait insulaire puissent engendrer des déséquilibres économiques ou autres qui porteraient atteinte au principe de solidarité entre toutes les communautés autonomes* ».

Ainsi, si l'autonomie régionale espagnole n'est pas propre aux archipels des Baléares ou des Canaries, elle est particulièrement remarquable du fait de la faiblesse démographique de ces territoires et les statuts de ces archipels sont particulièrement développés du fait de leur forte identité culturelle.

« Llibertat, amnistia i Estatut d'Autonomia »

L'audition d'Antoni Vicens i Vicens, directeur général pour les relations extérieures du gouvernement des Îles Baléares, a permis de décliner concrètement le statut de cet archipel.

Antoni Vicens i Vicens a indiqué, au niveau géographique, que le territoire était un archipel composé de 4 îles, comptant 1,1 million d'habitants et représentant la deuxième économie d'Espagne (avec un PIB de 31 milliards d'euros), extrêmement spécialisée autour des secteurs du tourisme et la construction, ce qui constitue tant une force (le chômage s'élève à seulement 5,8%) qu'une faiblesse : à titre d'exemple, le PIB a chuté de 24% durant la crise sanitaire, ce qui constitue la baisse la plus importante de l'OCDE.

Sur le plan historique, la mort du Général Franco, en 1975, constitue un moment clé. A compter de cette date, l'idée d'autonomie s'est greffée à celle de démocratie ; cela s'est traduit aux Baléares par des revendications sur la langue catalane et la prise en compte de la spécificité des îles et, en 1976, un pacte d'autonomie de l'ensemble des forces politiques.

Ainsi, les slogans d'alors étaient « Llibertat, amnistia i estatut d'Autonomia ». Il faut bien comprendre que la notion d'autonomie aux Baléares est consubstantielle à celle de démocratie depuis les années 1970.

En 1978, un conseil existe dans chaque île, ainsi qu'un en inter-îles ; la question de la répartition des compétences a fait l'objet d'un travail précis.

Dans le même temps, la Constitution espagnole intègre les différentes autonomies et reconnaît le fait insulaire pour les Baléares et pour les Canaries, et en son sein, les réalités différentes propres à chaque archipel.

L'autonomie de ces territoires n'aura pas immédiatement un niveau identique à celle du Pays Basque ou de la Catalogne. Néanmoins, le catalan a obtenu le statut de langue officielle et les Îles Baléares ont obtenu des compétences importantes (enseignement, culture, etc...)

Le statut des Îles Baléares découle d'une loi organique et le régime spécial de ce territoire est reconnu constitutionnellement depuis 1999.

Depuis 1983, trois réformes ont eu lieu. En 1994, 31 compétences supplémentaires ont été transférées à l'archipel ; la compétence santé suivra en 1999. Le nom de la communauté autonome a également été modifié (Comunitat Autònoma de les Illes Balears, en catalan), et

des éléments statutaires sont modifiés (plus de limite dans la composition du conseil exécutif...).

Enfin, en 2007, le territoire peut publier des décrets-lois, des dispositions additionnelles pour les questions économiques et fiscales sont reconnues et le principe de « nationalité historique » est consolidé et apparaît au titre I du statut ; cette notion permet donc de souligner la réalité culturelle des Baléares et le fait que l'existence de différents peuples est plus conforme à la réalité de l'Espagne.

Le statut de 2007 réaffirme également la prise en compte de l'insularité par l'État et la nécessité de protéger ces territoires, et il approfondit la normalisation de la langue catalane.

Ainsi, la nécessité de développer un réseau de télévision public, pour défendre l'identité de l'archipel, est mentionné.

Par ailleurs, la communauté autonome dispose de trois typologies de compétences : exclusive, partagée et d'exécution. Le statut détermine la répartition, et une négociation extra statutaire a lieu en permanence. A titre d'exemple, cela concerne notamment la compétence « gestion du littoral », non transférée dans les textes mais exercée dans les faits.

Ainsi, la promotion de l'image des Baléares, compétence particulièrement importante dans une région touristique, est une compétence exclusive alors que le pouvoir judiciaire demeure une compétence étatique.

M. Vicens i Vicens a insisté sur le fait que les compétences dites « exclusives » ne le sont jamais en totalité, et qu'une forme de coopération et de coordination entre État et communauté autonome est perpétuellement en œuvre.

L'organisation institutionnelle (titre IV du statut) demeure classique et comprend un Président, un Gouvernement et un Parlement.

Au sein de chacune des quatre îles, existe un conseil insulaire, doté d'un président et d'un exécutif.

Trois de ces conseils (Majorque, Minorque et Ibiza) disposent de compétences réglementaires et coordonnent les décisions du Gouvernement de l'archipel. Ils peuvent également saisir le Parlement des Baléares pour légiférer dans un domaine où il dispose de l'habilitation législative.

Enfin, l'île de Formentera étant constituée officiellement d'une seule commune, le conseil insulaire constitue en même temps le conseil municipal.

S'agissant des relations institutionnelles, les régions espagnoles peuvent depuis 2014 intervenir sur la politique internationale et être associées à la politique extérieure de l'Espagne. À titre d'exemple, chaque visite officielle internationale prévoit la participation d'une délégation des régions autonomes.

Concernant la question financière (titre VIII), le régime établi en 1983 de répartition équitable entre les différentes régions demeure, et les différents transferts de compétences entraîne le transfert de ressources (à titre d'exemple, la compétence santé est particulièrement coûteuse).

Différents indicateurs sont étudiés (PIB, dispersion territoriale, démographie) et des négociations permanentes ont lieu concernant la répartition de ces fonds.

De plus, la communauté autonome des Îles Baléares dispose de fiscalité directe (à titre d'exemple, maîtrise de 50% de la TVA, impôt touristique, taxes sur les jeux, 100% de la fiscalité successorale...).

Le budget total est de 7 milliards d'euros, avec 3 milliards provenant de l'État.

Mme Irene San Gil Lopez-Quesada, fonctionnaire, collaboratrice de M. Vicens i Vicens, a rappelé que le Trésor était dirigé par le conseiller à l'économie ; de plus, les élus disposent d'une importante marge de manœuvre pour réaliser des emprunts ou faire des avances de trésorerie avec l'État.

La communauté autonome perçoit 50% de l'impôt sur le revenu mais ces sommes étant collectées par l'État, elles ne sont versées qu'en fin d'année ; un système d'avance est donc mis en place.

De plus, des mesures économiques, notamment des bonifications fiscales, avaient été initiées depuis 2019 et ont finalement été intégrées dans la loi générale du budget de l'État 2023. De premières avancées pourraient être constatées en 2024 en termes de fiscalité des sociétés, investissement, environnement, recherche et innovation, résidences gériatriques, logements sociaux ou modernisation des établissements touristiques.

Enfin, le dernier titre du statut est consacré à son éventuelle réforme ; M. Vicens i Vicens a souligné que toute révision s'avérerait de plus en plus difficile à mettre en œuvre, notamment dans le cadre d'une situation de bipolarisation politique.

En conclusion, Antoni Vicens i Vicens a observé que les élus sont très satisfaits de l'autonomie, qui leur permet une marge de manœuvre importante.

À titre d'exemple, s'agissant de l'urbanisme, il a ainsi été possible dans les huit dernières années, de protéger 31,8% de l'île de Majorque.

Concernant la compétence déchets, la communauté autonome a pu agir au-delà des prescriptions européennes concernant la limitation du plastique.

Toujours en termes d'environnement, la communauté autonome des îles Baléares a publié la première loi en Europe relative au changement climatique et à la protection des posidonies, reprise par la suite par d'autres territoires et au niveau national par le gouvernement espagnol.

Enfin, l'ambition a été affichée de devenir une destination touristique « circulaire », par la présentation d'un plan global, et d'adapter le tourisme à la réalité climatique et territoriale.

In fine, l'autonomie est un processus complexe et en perpétuelle évolution, qui doit également s'adapter aux réalités internes des différentes îles.

Dans les faits, en l'absence d'un transfert de compétences, les élus tentent de définir des moyens budgétaires d'agir ; *a contrario*, il arrive qu'ils disposent de la compétence sans les outils pour l'exercer.

Enfin, en cas de conflit, un contrôle constitutionnel s'applique mais, dans la majorité des cas, des négociations ont lieu en amont.

Ainsi, l'autonomie est un processus permanent et, dans l'Europe actuelle, un tel cadre institutionnel ne peut être que positif, représentant une manière dynamique de cogérer.

De plus, il permet, face à la discontinuité avec l'État, de trouver une place en Europe et dans le monde, au vu des réalités territoriales différentes des territoires insulaires ; cela démontre également l'intérêt du Comité des Régions.

En réponse aux commissaires, M. Vicens i Vicens a observé que, en termes de contrôle touristique, le problème tient aux ressources ; en effet, les Baléares comptent annuellement 17 millions de touristes et comprend un parc hôtelier et locatif énorme, géré par des plateformes ; la réalité pluri-insulaire complexifie encore la situation, rendant impossible un réel contrôle.

Il a également rappelé qu'un décret avait été publié trois années auparavant pour lutter contre les excès du tourisme et moderniser les infrastructures. La question de l'accès au foncier est primordiale, au vu des prix et des limites européennes s'agissant de la restriction à l'accès à la propriété.

Enfin, un moratoire de cinq ans pour interrompre les constructions d'hôtels ou de résidences secondaires a également été mis en place ; par la suite, des quotas pourraient être imposés.

Interrogé sur la question des croisières, M. Vicens i Vicens a indiqué que ce problème se posait principalement à Palma. Un accord a ainsi été négocié avec les compagnies pour imposer un équilibre ; il a ainsi été divisé par deux le nombre maximal journalier de bateaux.

Il a indiqué que la population est attachée à l'autonomie comme outil d'amélioration du bien-être ; toutefois, les îles de Minorque, Ibiza et Formentera ont demandé une autonomie interne, afin de ne pas passer de la tutelle de Madrid à celle de Palma.

À titre d'exemple, s'agissant de la compétence santé, les infrastructures hospitalières actuelles n'auraient pas vu le jour sans l'autonomie et la sensibilité insulaire et territoriale.

Au niveau du processus d'autonomie, M. Vicens i Vicens a observé que l'objectif était de réussir l'autonomie régionale à l'échelle du pays. Dans un premier temps, les îles Baléares ont bénéficié des mêmes compétences que la majorité des autres communautés autonomes, puis des transferts propres ont été réalisés. Par ailleurs, il est possible de négocier des transferts de compétences entre l'État et une région dans le cadre extrastatutaire d'une loi de transfert.

• L'exemple portugais : une autonomie exclusive au profit des seuls territoires insulaires

L'article 3 de la Constitution du Portugal évoque tant l'unité et l'indivisibilité de la souveraineté que « *les régions autonomes* ».

L'article 6 du même texte dispose également clairement que « *1. L'État est unitaire et respecte, dans son organisation et son fonctionnement, le régime autonome des régions insulaires et les principes de la subsidiarité, de l'autonomie des collectivités locales et de la décentralisation démocratique de l'administration publique. 2. Les archipels des Açores et de Madère constituent des régions autonomes dotées de statuts politiques et administratifs et d'organes de gouvernement qui leur sont propres* ».

Les régions ont donc la possibilité de légiférer de façon autonome dans les matières « *intéressant spécifiquement la région* » ; ces dernières sont précisées par leurs statuts.

Ainsi, le Portugal n'offre l'autonomie législative qu'à deux de ses régions. Comme le rappelle Wanda Mastor dans son rapport sur l'évolution institutionnelle de la Corse, « Il résulte clairement de l'exemple portugais que l'autonomie des Açores et Madère découle de leur caractère insulaire. En vertu de l'article 225-1 de la Constitution portugaise, "le régime politique et administratif propre aux archipels des Açores et de Madère est fondé sur les caractéristiques géographiques, économiques, sociales et culturelles de ces régions et sur les immémoriales aspirations à l'autonomie des populations insulaires". Et le même article de rappeler, en son paragraphe 3, que cette autonomie "ne porte pas atteinte à la souveraineté de l'État" » (rapport Mastor, p. 123).

Par voie de conséquence, ces deux archipels bénéficient d'une autonomie dans les matières qui ne sont pas réservées à l'État, telle que définie dans leurs statuts respectifs, plusieurs fois modifiés.

Mme Bertile a observé que l'exemple portugais, État unitaire et centralité, accordant une autonomie seulement à ses territoires insulaires, est donc un exemple de nature à rassurer, *a priori*, le Gouvernement français.

Wanda Mastor ajoute dans son rapport que « L'exemple du Portugal est particulièrement pertinent pour la raison suivante : il est le seul, en Europe du sud, à n'offrir l'autonomie législative qu'à deux de ses régions. Alors même qu'il est formellement présenté comme un "État unitaire" (article 6) et que la souveraineté y est "une et indivisible" (article 3-1 de la Constitution portugaise). L'argument de l'insularité y a plus de poids que dans les autres systèmes étudiés » (rapport Mastor, p. 123-122).

La Sicile et la Sardaigne, autonomies voisines

André Fazi a largement présenté au cours de son audition ces statuts. La Sicile (loi constitutionnelle n°2 du 26 février 1948) et la Sardaigne (loi constitutionnelle n°3 du 26 février 1948), régions à Statut spécial, bénéficient dans ce cadre d'une autonomie particulièrement poussée, du fait de leur caractère insulaire.

Le statut de la Sardaigne souligne le caractère insulaire du territoire, en l'associant à sa personnalité juridique autonome mais intégrée à la République italienne « une et indivisible » ; cette compatibilité est donc là encore clairement affirmée.

De plus, les régions à statut spécial, parmi lesquelles la Sicile et la Sardaigne, se sont vu reconnaître par le législateur national des compétences exclusives, pour lesquelles elles détiennent les pouvoirs législatif et réglementaire, incluant des compétences législatives propres dans divers domaines tels l'agriculture, l'industrie, l'urbanisme, l'éducation primaire ou le tourisme.

Pour ce faire, la Sardaigne est administrée par un Conseil de 60 membres. Il exerce le pouvoir législatif et, par le même temps, il contrôle l'exécutif local qui est, de fait, politiquement responsable.

L'Assemblée régionale sicilienne, composée de 70 membres élus au suffrage universel direct (tout comme son président), détient le pouvoir législatif et contrôle l'action du gouvernement régional.

De plus, l'article 117 de la Constitution italienne, qui renseignait initialement les compétences propres des régions, liste désormais les compétences exclusives et concurrentes de l'État.

André Fazi a fait observer que, même dans le cas des compétences partagées, les régions ont la possibilité d'intervenir en cas de carence du législateur national. À titre d'exemple, la Sicile, région pourtant pauvre, a précédé l'État de quatorze ans dans la mise en place d'allocations d'insertion type RMI ou RSA.

Il existe donc de réelles latitudes et une capacité à s'en saisir.

De même, la compétence « protection de la santé » est une compétence partagée ; les services de santé hospitaliers sont ainsi gérés par les régions.

S'agissant de la fiscalité, l'exemple de la Sardaigne est significatif : depuis le statut de 1948, 7/10^{ème} de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés sont collectés par l'État et reversés directement dans les caisses de la région sarde (la justice a d'ailleurs systématiquement condamné l'État italien dès lors qu'il a manqué à ses obligations). La région est également en mesure de jouer sur les taux d'imposition et sur les déductions et exonérations appliquées aux impôts d'État.

La Sicile, conformément aux articles 36 et suivants de son statut, dispose d'une autonomie financière et fiscale. Les impôts sur la production et sur les tabacs sont réservés à l'État, tandis que la région conserve l'ensemble des impôts du Trésor perçus sur l'île.

De plus, l'article 38 du même statut dispose que l'État italien doit, chaque année, au titre de la solidarité nationale, abonder le budget d'une somme, établie par un plan quinquennal, destinée à être utilisée pour l'exécution des travaux publics et qui visera à équilibrer le montant le plus faible des revenus du travail dans la région par rapport à la moyenne nationale.

➤ **Les autonomies de territoires italiens continentaux**

L'insularité comme porte d'entrée pour l'autonomie de la Corse est *a priori* privilégiée dans la discussion avec le Gouvernement français. Pour autant, l'Europe, pour ne retenir que cette échelle-ci, connaît de très nombreuses situations d'autonomie qui ne relèvent pas nécessairement de l'insularité. Nous l'avons déjà mentionné. À cet égard, la Commission a également observé des territoires autonomes continentaux. Plusieurs auditions allant dans ce sens ont permis à la commission de dégager certains invariants à toute situation autonome et certaines spécificités, notamment dans le cadre italien avec un cadre constitutionnel général tout à fait éclairant comme nous allons le voir à présent.

• **Le cadre constitutionnel italien**

Alberto Bertin, Président du Conseil de la Vallée d'Aoste, a été auditionné. Il a présenté le cadre constitutionnel italien et a rappelé que l'État italien est à la fois le produit et la réaction aux situations antérieures et la Constitution d'après-guerre a imaginé un État régional, en tant

que modèle intermédiaire entre celui unitaire et celui fédéral, qui a évolué tout au long de ces 75 ans et présente un certain degré d'asymétrie.

Dans un premier temps, il souligne que la Constitution italienne, entrée en vigueur en 1948, affirme à son article 5 que « *La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales ; elle réalise dans les services qui dépendent de l'État la plus large décentralisation administrative ; elle adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation* » ; l'article 6, pour sa part, protégeant « *les minorités linguistiques* ».

Dans ce cadre, 5 régions bénéficient d'un Statut spécial, véritable loi constitutionnelle, qui dessine avant tout un cadre spécifique de compétences législatives qui peuvent (ou doivent) être exercées au niveau régional ; à la base de ces expériences de « régionalisme spécial », on trouve des facteurs différentiels de caractère historique, ethnique, linguistique, économique ou géographique.

Par ailleurs, une étape fondamentale a été franchie en 2001, avec l'approbation de deux lois de réforme constitutionnelle, qui ont mis en œuvre :

- une nouvelle configuration des relations entre l'État, les Régions et les collectivités territoriales, fondée sur l'autonomie de tous les niveaux territoriaux et le principe de parité/égalité (*equiordinazione*) ;
- un nouveau critère de répartition des compétences législatives, entre compétences exclusives de l'État ou compétences concurrentes avec pouvoir législatif aux Régions ;
- l'abolition du système des contrôles étatiques préventifs sur les actes régionaux ;
- une nouvelle répartition des fonctions administratives basée sur les principes de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation ;
- une valorisation de l'autonomie financière des recettes et des dépenses de toutes les collectivités locales qui devraient être à même de financer intégralement les fonctions de nature publique qui leur sont attribuées.

• La Vallée d'Aoste, territoire montagneux et transfrontalier

Par la suite, M. Bertin a décliné le statut de la Vallée d'Aoste, territoire montagneux, région la plus petite et la moins peuplée d'Italie, qu'il qualifie « d'île dans les Alpes ».

Il a observé que la base des revendications d'autonomie politique est la forte politique d'italianisation menée, notamment sous le régime fasciste, qui conduisirent à l'approbation du Statut spécial actuel et qui sera à la base aussi de la politique linguistique valdôtaine.

Dans ce cadre, deux décrets en date du 7 septembre 1945 ont créé une circonscription autonome et établi des organes spécifiques préparés à son administration.

Le Statut spécial pour la Vallée d'Aoste fut approuvé le 26 février 1948 et a depuis subi quelques modifications, directes ou indirectes, sans avoir fait l'objet d'une réforme globale

Du point de vue institutionnel, le cadre actuel se distingue :

- en premier lieu, par une large autonomie législative, administrative et financière. Pour ce qui est spécifiquement de l'autonomie législative, la Région exerce, dans certaines matières, un pouvoir législatif « plein » ; dans d'autres matières, d'un pouvoir législatif d'intégration et d'exécution des lois de la République, pour les adapter aux conditions régionales ;
- en deuxième lieu, pour ce qui est des organes de la Région, notamment le Conseil de la Vallée, le Gouvernement régional et le Président de la Région, et des rapports respectifs. Ce système se caractérise par le maintien d'une forme de gouvernement de caractère parlementaire (seule région en Italie avec la Province autonome de Bolzano).
- enfin, le cadre institutionnel valdôtain se distingue par une spécificité unique dans le panorama italien : l'exercice, de la part du Président de la Région, des fonctions préfectorales.

Du point de vue des compétences attribuées et exercées, une place importante est jouée, par exemple, par la gestion des systèmes éducatif et sanitaire, du système régional de protection civile si bien que par la gestion d'importantes ressources naturelles et par la définition de l'ordre juridique des collectivités locales.

Parmi ses compétences exclusives, figurent, en effet, entre autres, la compétence « *urbanisme et plans régulateurs des zones revêtant un intérêt particulier du point de vue touristique* » ; « *eaux publiques destinées à l'irrigation et aux usages domestiques* » ; « *industrie hôtelière, tourisme et protection du paysage* »

Cela signifie que, par rapport aux éléments qui composent son patrimoine naturel et historique et la caractérisent profondément, la Vallée d'Aoste a pu intervenir directement – sans interférences étatiques – en promouvant dans l'ensemble une action visant, d'un côté, à sauvegarder le territoire de toute tentative d'exploitation excessive et, de l'autre, à contrecarrer l'abandon des vallées latérales et moins accessibles.

Du point de vue, enfin, des instruments pour l'exercice concret de l'autonomie, on peut en considérer deux principalement. L'un est de portée institutionnelle : la loi statutaire par le biais de laquelle la Région peut déterminer sa propre forme de gouvernement ; l'autre de portée opérative et dynamique : les dispositions portant application du Statut spécial qui représentent en fait le mécanisme de modernisation et de mise à jour permanente du Statut et, plus en général, de l'autonomie dans son ensemble.

D'un point de vue formel, les dispositions d'application du Statut sont donc des actes normatifs qui ont la forme d'un décret législatif adopté par le gouvernement italien. D'un point de vue substantiel, cet instrument se caractérise par :

- une procédure d'approbation spécifique : le contenu du décret est élaboré par une Commission spécifique, paritaire et les projets de décrets sont soumis au Conseil régional ;
- une position spécifique dans la hiérarchie des sources du droit : il est considéré comme une source législative renforcée, située à un rang supérieur à celui de la loi ;
- son contenu : il est également utilisé pour l'approbation de dispositions de transfert de compétences administratives et de ressources financières de l'État à la Région, de définition des relations entre l'État et la Région ou même d'intégration des dispositions du Statut ;
- sa nature : on peut dire que les « normes d'application » sont une sorte d'« accord législatif » conclu à un niveau technico-politique qui représente un outil stratégique

M. Bertin a insisté sur un aspect fondamental pour une mise en œuvre effective de toute autonomie, et surtout d'une autonomie politique et administrative : l'autonomie financière.

Il rappelle que, dans un premier temps, c'est la méthode de l'accord qui a géré et gère les rapports financiers entre l'État et la Région.

Le manque d'une disposition statutaire claire dans le Statut de la Vallée d'Aoste – contrairement à ceux des autres Régions spéciales – s'est avéré un élément de faiblesse dans les premières années de développement de l'autonomie valdôtaine.

Aujourd'hui, suite aux modifications constitutionnelles, la Région conserve les 9/10 (dans certains cas les 10/10) du revenu des impôts perçus par l'État sur le territoire et dispose donc de ressources lui permettant d'adopter des vraies politiques de programmation budgétaire.

Ainsi, seule une identification précise des moyens de financement des compétences régionalisées permet d'abandonner la logique de la finance dérivée qui implique une subalternité par rapport à l'État et qui empêche un plein et responsable exercice de l'autonomie.

Concernant la question linguistique, cette revendication, prioritaire, s'est traduite dans des dispositions spécifiques à l'intérieur du Statut d'autonomie, qui consacre le principe du bilinguisme et de co-officialité de la langue française et italienne, impliquant que :

- premièrement, les activités politiques et administratives peuvent être menées indifféremment dans les deux langues ;
- deuxièmement, la connaissance de la langue française représente une condition d'accès pour le recrutement dans l'administration régionale ;
- troisièmement, la Région promeut de nombreuses initiatives visant à favoriser la connaissance de la langue française et le maintien de ses racines francophones.

Enfin, depuis 1993, la minorité de langue germanique a également reçu une protection statutaire.

S'agissant de la représentation de la Région à l'échelle nationale, la Vallée d'Aoste a une garantie de représentation dans les deux chambres parlementaires ; une telle garantie ne se retrouvant pas au niveau européen.

M. Bertin a également signalé qu'en l'absence de mécanismes obligeant le Parlement italien à tenir compte des instances des Régions à Statut spécial, rien ne l'empêcherait d'approuver unilatéralement des modifications statutaires susceptibles de dénaturer le contenu de l'autonomie spéciale. C'est pourquoi l'affirmation de la garantie de l'entente, en tant qu'obligation d'un accord préalable entre l'État et les Régions à Statut spécial, demeure une des ambitions majeures des autonomies spéciales.

Enfin, les différentes expériences d'autonomies spéciales italiennes – celles alpines et celles insulaires – partagent sur le fond la nécessité d'une plus précise définition de leurs rapports avec l'État.

En conclusion, le Président Bertin a indiqué que, bien qu'affirmée et reconnue d'un point de vue formel, l'autonomie – soit-elle ordinaire mais surtout spéciale – dans un cadre de concurrence institutionnelle permanente ne peut jamais être donnée réellement pour acquise d'un point de vue substantiel. Ses raisons doivent toujours être renouvelées et mises à jour.

• Province autonome de Trento

« Non abbiate la paura dell'autonomia, è una ricchezza »

Le Président du Consiglio della Provincia Autonoma di Trento, M. Walter Kaswalder, a rappelé que le Trentino-Alto Adige / Südtirol, région autonome constituée de deux provinces qui le sont aussi, a toujours été une terre d'autogouvernement.

De plus, le statut d'autonomie du Trentino-Alto Adige est le produit d'un accord international et donc garanti par de grandes puissances extérieures.

Par la suite, au cours des années 1960, une commission dite des « 19 », composée de personnalités représentant les populations italophones (11), germanophones (7) et ladines (1), rechercha au cours de nombreuses conférences un nouveau compromis : celui-ci, adopté en 1969 comprenait 139 mesures et déboucha sur le second statut de 1972.

La solution a consisté à redistribuer les compétences non plus à la Région mais aux deux Provinces qui, bénéficiant d'un statut de large autonomie, sont devenues de fait des mini-États. En effet, en dehors de la monnaie et de la sécurité, chaque province régit toute la gamme des départements d'administration publique, hormis l'aide aux communes et les affaires sociales, confiées à l'échelon régional. Les deux Conseils des Provinces, 35 membres élus selon des modalités prévues par des lois provinciales, se regroupent pour constituer l'Assemblée Régionale, qui siège alternativement à Trento et à Bozen/Bolzano.

Le Président Kaswalder, à cet égard, fait observer que sa région, qui était parmi les plus pauvres de l'Europe de l'Ouest au sortir de la seconde guerre mondiale, figure aujourd'hui en

tête du classement des régions italiennes et parfois même, des régions de l'Union européenne : ce qui est dû, incontestablement, à son statut d'autonomie, à la disponibilité des ressources économiques, et à l'autogouvernement, gage de flexibilité et d'efficacité.

Le Secretario Generale del Consiglio, Dottore Giuseppe Sartori, a observé que la négociation du statut d'autonomie comporte deux profils : l'un progressif et l'autre d'adaptation au contexte.

En effet, le statut demeure une norme très générale et différente selon qu'il soit adopté dans un cadre fédéral ou dans le cadre d'un État unitaire, même en ouvrant de larges prérogatives ; il devra donc par conséquent être adapté dans le temps. Et dans ce type de processus continu, les élus vont se retrouver autant en progression qu'en défense de leur autonomie.

Dans le cas du Trentino-Alto Adige/Südtirol, une commission internationale a précisément commencé par identifier les contenus concrets de l'autonomie et les mesures spécifiques que l'État aurait à mettre en œuvre sur une période de vingt ans, de 1972 à 1984. Ce sont là les deux axes à poser en préalable, sachant que le statut d'autonomie est en lui-même très général et son contenu doit être précisé. La commission mixte, ensuite, a vu les représentants territoriaux négocier avec ceux de l'État – qui dans un système non fédéral conserve, même dans le cadre d'un statut spécial, le dernier mot – les différentes phases de mise en œuvre.

Enfin, une commission (six représentants du Parlement italien, six représentants de la Région et des Provinces autonomes) réfléchit actuellement à de nouveaux transferts de compétences.

S'agissant de la méthode, le Président Kaswalder a précisé qu'un des enjeux consisterait à définir un point de départ approprié ; par la suite, il conviendra de construire une volonté commune, sachant que l'État ne cèdera que difficilement ses compétences. Dans ce cadre, il a observé que l'entente au niveau local est importante ; à défaut, l'État verra ses marges de manœuvre croître.

À titre d'exemple, il a indiqué que l'ensemble des forces politiques, incluant les représentations de partis nationaux tels que Fratelli d'Italia ou le Partito Democratico, se revendiquent aujourd'hui autonomistes ; en effet, chacun a pu constater que la qualité de vie dans le Trentino-Alto Adige/Südtirol était maintenant supérieure à celle des autres territoires.

Le Dottore Sartori a signalé que la bureaucratie, dans un État de conception napoléonienne à l'instar de la France, restait un problème important.

S'agissant de la question fiscale, le Président Kaswalder a indiqué que 90% des recettes fiscales perçues sur le territoire revenaient à la province, qui a par conséquent les moyens de son gouvernement.

À titre d'exemple, le Dottore Sartori a observé que, suite à la crise financière de 2009, les deux Provinces autonomes ont préféré négocier la garantie de leur ratio de recettes fiscales et pouvoir continuer à employer celles-ci au service de leurs compétences, mais sans plus rien demander à l'État, qui avait conservé certains fonds de participation intervenant en complément ; ils ont de plus demandé à exercer de nouvelles compétences sans les transferts de recettes correspondants.

Ainsi, l'autonomie financière est, comme cela a été précédemment exposé, basée sur un principe de maîtrise des ressources fiscales.

Sur la question foncière, le Président Kaswalder a fait valoir une différence de situation au niveau des deux Provinces, la sienne ayant adopté une loi bloquant quelque peu la construction, quand celle du Südtirol mène une politique de sauvegarde du territoire, basée sur la défense des habitants permanents et de l'hôtellerie, aboutissant à n'autoriser que très peu de résidences secondaires.

Le Dottore Sartori a précisé que cette législation était basée non pas sur une appartenance territoriale, mais sur les compétences urbanisme et environnement, qui se révèlent plus opposables en cas de contentieux. Elle comporte trois typologies : les structures d'hébergement ou de location ; les résidences, qui doivent être attribuées à ceux qui vivent sur le territoire et y travaillent ; et les résidences secondaires, avec dans les zones les plus concentrées, un moratoire concernant les maisons attribuées à des personnes extérieures : les constructions neuves sont autorisées aux résidents permanents et refusées aux autres.

Concernant l'emploi, le Président Kaswalder a précisé que la Région étant dans tous les secteurs productifs en demande, elle ne saurait limiter l'accès à l'emploi.

Le Dottore Sartori a complété ces propos en indiquant que la Province du Südtirol avait pu établir une réserve d'emplois, notamment dans le secteur public, répartis selon les différentes communautés linguistiques (tyroliens, italiens ou ladins) de façon à préserver leurs identités respectives. En l'espèce, cette législation n'est pas fondée sur un critère de résidence, mais sur le souci de préserver des communautés culturelles.

S'agissant des relations transfrontalières, le Président Kaswalder a ajouté que, depuis 2011, les Provinces autonomes de Trento, Bozen/Bolzano et l'État autrichien du Tyrol avaient élaboré une structure de travail en commun (Dreier Landtag) concernant différents secteurs (transports, universités, protection civile, énergie, santé) ; il souhaite à titre personnel construire une Europe des régions et des peuples.

Le Président Kaswalder a également abordé **la question linguistique** : en Trentino-Alto Adige/Südtirol, l'allemand et l'italien sont à parité langues officielles, sachant qu'en outre, dans certaines vallées la langue ladine est elle aussi beaucoup usitée.

La Province de Trento, majoritairement peuplée d'italophones, reconnaît un groupe ladin dans le Val di Fassa et deux groupes moins nombreux dans quelques communes, les cimbres et les mochènes qui parlent des langues allemandes d'origine bavaroise. À titre d'exemple, la Province leur accorde la capacité à suivre un enseignement de leur langue à l'école et à pratiquer des activités culturelles ; les communes leur garantissent une traduction systématique des actes publics ; les populations ladines (10. 000 habitants) disposent en outre d'un siège permanent au Conseil de la Province, tandis qu'au Conseil des Autonomies – la seconde chambre – ces trois minorités sont représentées à égalité.

Dans la Province de Bozen/Bolzano, les langues allemande et italienne sont toutes deux officielles, et le ladin – dont les ressortissants sont relativement nombreux – dispose le cas échéant des mêmes protections (au Conseil Régional, un des Vice-présidents doit être ladin).

Cela consiste, par exemple, à instaurer des systèmes de traduction au Conseil Régional, mettre en œuvre une obligation d'emplois bilingues dans tous les services publics et les entreprises ou établissements, tels que les hôpitaux, qui leurs sont rattachés, ou encore assurer le droit pour tous les élèves de suivre leur parcours scolaire dans la langue de leur communauté (en crèche, dans leur langue maternelle), sachant également que l'Université de Bozen/Bolzano dispense plusieurs cursus en allemand, italien et anglais, ainsi qu'en ladin dans le cas des sciences de l'éducation, afin d'assurer la formation des enseignants concernés. Il s'agit là de garanties de niveau statutaire.

Conclusion 1 :**De l'autonomie à l'insularité : des données objectivées**

Ce premier volet de réflexions a permis de mieux fixer le spectre relatif à l'autonomie au-delà de son apparente simplicité. Nous avons pu mesurer à quel point la notion était entourée d'un large halo sémantique et à quel point de très nombreuses réalités s'y rattachaient.

Conjointement, nos travaux ont permis d'établir des logiques structurelles liées à l'autonomie que l'on retrouve d'un territoire à l'autre.

Nous avons également pu constater qu'au slogan de la majorité territoriale « une autonomie de plein droit et de plein exercice » correspondait une autonomie législative de nature organique. On la retrouve en France du côté de la Nouvelle-Calédonie ou en Europe du côté des îles méditerranéennes ou dans des territoires continentaux en Italie et en Espagne entre autres.

Aussi nous est-il permis à ce stade d'affirmer que l'autonomie existe bien dans le cadre constitutionnel français, de nature matérielle et réglementaire concernant la Polynésie française, de nature organique concernant la Nouvelle-Calédonie.

De même, nous avons pu constater que l'autonomie législative était la règle dans toutes les îles de Méditerranée (hormis la Crète) et que la Corse et la France faisaient figure d'exception en Europe et en Méditerranée.

Nos travaux ont également permis de mettre à jour le fait que, sans pour autant taire certaines limites ou difficultés, l'autonomie n'entravait en rien le développement économique ou la protection environnementale du territoire visé par un tel statut. C'était même le contraire que l'on observait.

De même, dans de nombreux cas observés, l'autonomie actionnait des mécanismes de subsidiarité interne avec finalement une démocratie au plus près des citoyens.

L'insularité a été une donnée constante dans nos travaux relatifs à ce premier volet sur l'autonomie. En effet, à l'échelle européenne méditerranéenne, l'insularité est synonyme d'autonomie. Dans le cadre français, lorsque l'autonomie est retenue, dans sa version minimaliste ou maximaliste, cela concerne systématiquement des territoires insulaires.

Dans les réunions Place Beauvau, les « autonomies » présentées, européennes ou françaises, l'ont été systématiquement dans la cadre insulaire. Par conséquent, on peut légitimement penser que l'insularité de la Corse devrait être une porte d'entrée objective afin d'asseoir un statut d'autonomie pour la Corse. Ainsi, la France se mettrait en conformité au regard de la pratique de ses voisins européens, notamment italien, espagnol et portugais. De plus, l'objectivité du fait insulaire concernant la Corse, tendrait à rassurer la France et à atténuer sa profonde peur quant à une contagion tous azimuts du fait autonomiste.

L'ensemble des personnalités auditionnées se sont accordées sur le fait que l'autonomie est un processus de longue haleine, en perpétuel dynamisme, qui demande un temps de mise en œuvre et les moyens nécessaires ; toutes ont également souligné l'apport qualitatif avéré de cette autogouvernance pour leurs territoires.

Enfin, en termes d'architecture institutionnelle, et ainsi que l'avait fait observer Mme Mastor, le parangonnage réalisé démontre que la Collectivité de Corse dispose d'une organisation et d'un fonctionnement internes réunissant dès à présent les conditions pour former une région autonome.

2. Citoyenneté et indivisibilité

2.1. Citoyenneté et « lignes rouges » posées par le Gouvernement

Le président Emmanuel Macron a posé en préalable et pour borner l'issue du processus ce qu'il a lui-même appelé deux « lignes rouges » comme l'avait fait initialement le ministre de l'Intérieur Gérard Darmanin parlant au nom du président : d'une part le maintien de la Corse dans la République ; ce premier point ne fait pas débat, l'autonomie se distinguant à ce titre de l'indépendance. La seconde ligne rouge, d'autre part, plus surprenante, touche au risque de création de deux catégories de citoyens dans la République, le président Macron ayant affirmé s'y refuser formellement.

Mme Bertile observe que ce type de formules sont intrinsèquement porteuses d'une ambiguïté.

Elle précise que la notion de citoyenneté est centrale en droit constitutionnel. Elle en présente quelques éléments de définition, ainsi qu'une présentation de la conception que semble avoir Emmanuel Macron de la citoyenneté et son approche critique sur lesquelles nous reviendrons ci-après.

Ajoutons avant cela que le principe de « lignes rouges » ainsi posées n'est pas nouveau quelle que soit la configuration politique ou l'interlocuteur gouvernemental. Déjà en 2015 – pour ne pas remonter jusqu'à Libert Bou qui en 1975 avait déclaré que même 200 000 Corses autonomistes ne suffiraient pas à faire changer la Constitution –, le Premier ministre Manuel Valls s'exprimait ainsi quelques jours après la victoire historique des nationalistes aux élections territoriales sur le plateau du journal télévisé de TF1 en date du 23 décembre 2015 : « [...] il y a des lignes rouges comme on dit qui là ne peuvent pas être discutées. L'amnistie des prisonniers politiques ? Il n'y a pas de prisonniers politiques ! La coofficialité ? Il n'y a qu'une seule langue dans la République, c'est le français ! Un statut de résident pour les Corses sur le plan fiscal ? C'est contraire à la Constitution ! La Corse est dans la République, la Corse est dans la France, la langue c'est le français, et chacun de se rappeler de ces grands principes ».

De même, quelques mois plus tard, en juillet 2016, pour sa première visite dans l'île en tant que Premier ministre du gouvernement français, Manuel Valls disait clairement « non » aux principales revendications nationalistes. « Corse : les lignes rouges de Manuel Valls » : c'est ainsi que le journal *Les Échos* titrait son article du 5 juillet 2016 suite à la visite de Manuel Valls. On pouvait y lire « Le chef du gouvernement l'a répété, il ne veut pas entendre parler de bilinguisme officiel corse-français, de statut de résident (demandé par une majorité d'élus corses pour freiner la spéculation foncière et immobilière) ni même d'inscription de la Corse dans la Constitution. Quant au rapprochement symbolique dans l'île des trois membres du commando Erignac, il le refuse catégoriquement, en faisant une question de principe ».

Lorsque le chef de l'État Emmanuel Macron indique qu'il ne faut pas créer deux catégories de citoyens, cela signifie qu'il considère qu'il n'en existe qu'une, la citoyenneté française, et il laisse entendre que les revendications de la délégation de la Corse pourraient toucher à certains de ses éléments, avec un risque sous-tendu de déboucher sur une citoyenneté corse.

Le Président Macron ne rentrant pas plus avant dans le détail, Mme Bertile indique avoir relu son discours du 7 février 2018 sur l'avenir de la Corse dans la République⁹, à l'aune de la théorie de la citoyenneté. Il ressort rapidement de cette lecture qu'Emmanuel Macron vise notamment le statut de résident, l'autonomie fiscale et la co-officialité de la langue comme autant d'éléments pouvant induire une nouvelle catégorie de citoyen.

Toutefois, la citoyenneté fait partie de concepts aux contours flous et porteurs d'une ambiguïté certaine, suivant qu'elle soit appréhendée au sens strict ou large, et qu'elle recouvre donc les droits politiques ou l'ensemble des droits et obligations.

Elle est tantôt liée à l'électorat, tantôt à la nationalité, avec laquelle elle entretient des rapports à la fois étroits et distincts, à tel point que ces deux notions sont tout autant opposées que confondues.

Véronique Bertile rappelle donc au cours de son audition que dans son sens « strict », la citoyenneté renvoie au citoyen, une personne qui dispose de tous ses droits politiques dans l'État dont elle a la nationalité, autrement dit à l'électeur.

Dans son sens « large », la citoyenneté est une construction juridique qui décrit ce lien qui unit un individu à la communauté politique à laquelle il appartient, et comprend donc les droits civils, les droits sociaux et un ensemble d'obligations, type obligation fiscale ou connaissance de la langue officielle.

Ainsi, revendiquer une citoyenneté reviendrait à demander un statut juridique différencié au sens « large ».

A priori, la conception de la citoyenneté du chef de l'État est « large », et non pas strictement électorale, et, à ce titre, il a écarté le statut de résident, indiquant que, pour répondre aux questions d'accès au logement notamment, il ne saurait représenter une réponse adéquate.

Outre l'argument économique des effets de rente que cela créerait, le chef de l'État a invoqué l'atteinte au droit de propriété, droit fondamental, et il affirme que le statut de résident serait totalement contraire à la Constitution, au droit européen et à la libre installation qui l'accompagne.

Cela supposerait donc, toujours selon lui, qui a fait le choix d'utiliser des mots forts, de sortir de la République et de l'Europe, et représenterait donc une impasse juridique.

Le Président de la République lie donc cette question à la citoyenneté française entendue comme l'ensemble des droits fondamentaux et il estime que le statut de résident créerait une catégorie de citoyens qui ne pourraient accéder à la propriété en Corse et dont les droits seraient niés.

⁹ Discours du président Emmanuel Macron prononcé à Bastia le 07/02/18 :

<https://www.elysee.fr/emmanuel-Macron/2018/02/07/discours-du-president-de-la-republique-sur-lavenir-de-la-corse-dans-la-republique>

Une ligne rouge semble également viser l'autonomie fiscale et plus précisément la volonté que la ressource fiscale soit affectée au territoire, cela étant, pour le chef de l'État, contraire aux principes d'égalité entre les régions et de solidarité nationale.

Toutefois, il ne ferme pas la porte à une réflexion sur d'autres formes de fiscalité locale, mais précise qu'elles signifieraient nécessairement, en parallèle, la baisse de dotations.

Enfin, sur la question de la coofficialité de la langue, il se dit favorable à l'enseignement de la langue, voire même à ce que le fait d'en être locuteur soit exigé comme une compétence, ce qui est nouveau. Il a néanmoins exprimé son opposition à la fermeture du marché du travail aux non-locuteurs ou aux non-Corses, et dit accepter le bilinguisme sans aller vers la coofficialité, qui, à son sens, exclut et discrimine et serait une division de la souveraineté de la nation et du peuple français.

Il ajoute que la langue française est pour lui un socle de la Constitution et de la nation ; cela témoigne encore de sa conception large de la citoyenneté, quasiment synonyme de nation.

Le Président de la République mobilise les concepts clés de *souveraineté*, de *nation* et de *peuple français* avec, en toile de fond, le rejet de la notion de *peuple corse*, à l'instar de la décision de 1991 du Conseil constitutionnel.

2.2. Analyse critique de cette conception de la citoyenneté et des « lignes rouges » invalidées au regard du droit positif

Par la suite, Mme Bertile réalise au cours de son audition du 16 mars 2023 une analyse de cette conception de la citoyenneté, rappelant qu'il s'agit d'un concept complexe et changeant, dont le Président Macron semble avoir une conception plutôt traditionnelle, le mêlant intimement à la nationalité et ne tenant pas compte de certaines évolutions du droit.

En effet, il n'existe plus aujourd'hui une seule catégorie de citoyens en France, que seraient les citoyens français. En réalité, la Constitution connaît trois niveaux de citoyens, le niveau national avec la citoyenneté française, le niveau européen avec la citoyenneté européenne, le niveau local avec la citoyenneté calédonienne.

Ainsi, la citoyenneté française est une citoyenneté de superposition : tous les Français ont la citoyenneté nationale et européenne et seuls les Français de Nouvelle-Calédonie disposent des trois.

En Nouvelle-Calédonie, la citoyenneté calédonienne repose sur le critère de la résidence, et a servi uniquement pour définir un corps électoral restreint pour les référendums d'autodétermination.

On rejoint donc ici le sens strict dans lequel citoyen est synonyme d'électeur.

Par ailleurs, toujours en Nouvelle-Calédonie, d'autres éléments de la citoyenneté, au sens large, ont été reconnus, mais sans pour autant créer un statut de citoyen.

En Polynésie française, les mêmes éléments ont été intégrés, sans qu'une citoyenneté propre ne soit reconnue.

Ainsi, l'ensemble des dimensions que le Président Macron semble inclure dans la citoyenneté ont été consacrées pour d'autres collectivités, sans même qu'une citoyenneté spécifique ne leur ait été attribuée, bien que cela ait nécessité une révision de la Constitution.

Le statut de résident existe donc en Polynésie française et permet à la collectivité de prendre des mesures justifiées par les nécessités locales en faveur de la 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, sans citoyenneté propre.

Une autonomie fiscale a été reconnue à Saint-Martin et, dans une moindre mesure, à Saint-Barthélemy, là encore sans reconnaissance d'une citoyenneté.

En revanche, la question de la coofficialité de la langue régionale ne se retrouve pas et est peut-être symptomatique d'une limite du jacobinisme de l'État.

En effet, elle n'a jamais été accordée, ni en Polynésie ni en Nouvelle-Calédonie, alors même que ces collectivités disposent de compétences pour la protection et la promotion des langues dites « régionales » ; de plus, les juges français ont une interprétation très stricte des textes et font toujours prévaloir l'article 2 de la Constitution qui dispose que « La langue de la République est le français ».

Une jurisprudence de conciliation et d'équilibre pourrait, *a minima*, prospérer.

Ainsi, le droit français retient une conception stricte de la citoyenneté et la vision personnelle du Président de la République n'est pas forcément celle du droit.

Mme Bertile rappelle que la création d'une citoyenneté polynésienne a été plusieurs fois revendiquée et n'a jamais été adoptée ; cela n'a pas empêché la reconnaissance de mesures jugées discriminatoires qui, pour reprendre les termes du chef de l'État, prennent le risque de créer deux catégories de citoyens dans la République.

In fine, selon les limites évoquées par Emmanuel Macron, la revendication d'une citoyenneté corse crisperait les discussions. Pour autant, la revendication d'éléments, liés à tort à la citoyenneté par le Président Macron, pourrait aboutir car ils ont déjà fait l'objet d'introduction dans le droit français, sans créer deux catégories de citoyens, sauf à considérer que les citoyens de la Polynésie française ou plus largement des Outre-mer ne sont pas des citoyens français.

Ci-dessous les articles 18 et 19 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut de la Polynésie française venant illustrer les précédents propos. L'exemple de la Polynésie française vient de plus s'opposer à l'argument concernant la Nouvelle-Calédonie qui consiste à dire que cette dernière bénéficie de telle ou telle compétence car elle est engagée dans un processus d'autodétermination visant l'indépendance, argument souvent véhiculé par les détracteurs de l'autonomie.

Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française :

Article 18

La Polynésie française peut prendre des mesures favorisant l'accès aux emplois salariés du secteur privé au bénéfice des personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence sur son territoire ou des personnes justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec ces dernières.

A égalité de mérites, de telles mesures sont appliquées dans les mêmes conditions pour l'accès aux emplois de la fonction publique de la Polynésie française et des communes.

La Polynésie française peut également adopter, dans les conditions prévues au premier alinéa, des mesures favorisant l'accès à l'exercice d'une activité professionnelle non salariée, notamment d'une profession libérale.

Les mesures prises en application du présent article doivent, pour chaque type d'activité professionnelle et chaque secteur d'activité, être justifiées par des critères objectifs en relation directe avec les nécessités du soutien ou de la promotion de l'emploi local. En outre, ces mesures ne peuvent porter atteinte aux droits individuels et collectifs dont bénéficient, à la date de leur publication, les personnes physiques ou morales autres que celles mentionnées au premier alinéa et qui exerçaient leur activité dans des conditions conformes aux lois et règlements en vigueur à cette date.

Les conditions d'application du présent article sont prévues par des actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays". Ils peuvent notamment prévoir les cas dans lesquels les périodes passées en dehors de la Polynésie française pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, une cause d'interruption ou de suspension du délai pris en considération pour apprécier les conditions de résidence exigées par les alinéas précédents.

Article 19

La Polynésie française peut subordonner à déclaration les transferts entre vifs de propriétés foncières situées sur son territoire ou de droits sociaux y afférents, à l'exception des donations en ligne directe ou collatérale jusqu'au quatrième degré.

Dans le but de préserver l'appartenance de la propriété foncière au patrimoine culturel de la population de la Polynésie française et l'identité de celle-ci, et de sauvegarder ou de mettre en valeur les espaces naturels, la Polynésie française peut exercer dans le délai de deux mois son droit de préemption sur les propriétés foncières ou les droits sociaux y afférents faisant l'objet de la déclaration de transfert, à charge de verser aux ayants droit le montant de la valeur desdites propriétés foncières ou droits sociaux. A défaut d'accord, cette valeur est fixée comme en matière d'expropriation.

Les dispositions des deux premiers alinéas ne sont pas applicables aux transferts réalisés au profit des personnes :

- justifiant d'une durée suffisante de résidence en Polynésie française, ou
- justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec une personne ayant l'une des qualités ci-dessus.

Elles ne sont pas non plus applicables aux personnes morales ayant leur siège social en Polynésie française et contrôlées, directement ou indirectement, par les personnes mentionnées à l'alinéa précédent.

Les modalités d'application du présent article sont déterminées par les actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays". Ils peuvent notamment prévoir les cas dans lesquels les périodes passées en dehors de la Polynésie française pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, une cause d'interruption ou de suspension de la durée à prendre en considération pour apprécier les conditions de résidence exigées au cinquième alinéa.

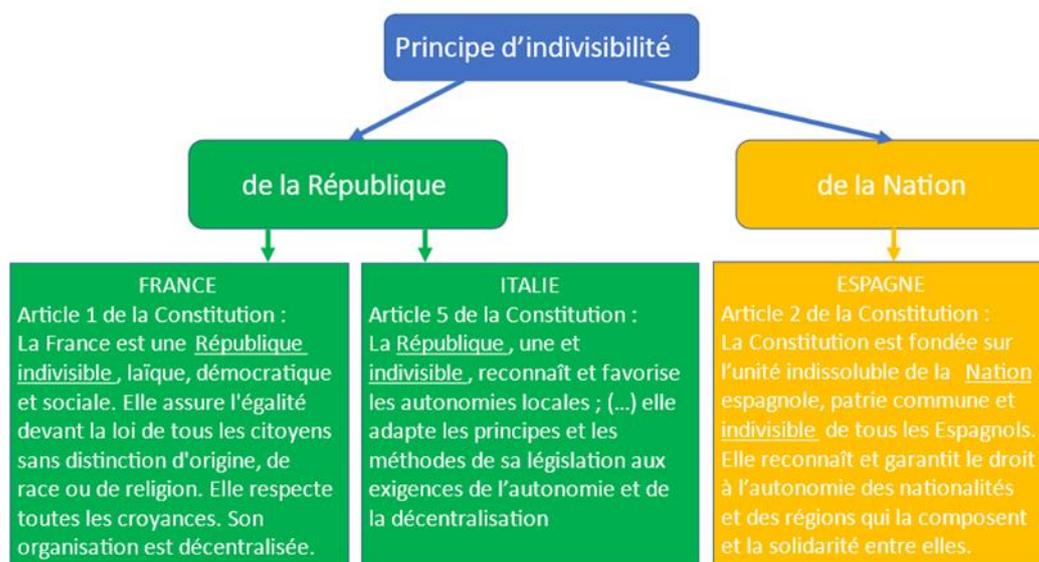
2.3. L'« indivisibilité » : approche comparée : France, Italie, Espagne.

Cette notion d'indivisibilité de la République française a été par le passé et est aujourd'hui encore très souvent avancée comme principe indiscutable afin de s'opposer à toute avancée concernant la Corse notamment ou d'autres sujets s'y rattachant. Elle figure en tête de l'article premier de la Constitution : « La France est une République indivisible [...] ».

Au cours de son audition du 05 avril 2023, Véronique Bertile a pris deux exemples connus en Corse. Le premier relatif à la ratification de la Charte des langues régionales ou minoritaires du Conseil de l'Europe (1992) frappée d'inconstitutionnalité par la décision du Conseil constitutionnel français et donc non ratifiée par la France.

Véronique Bertile précise qu'en l'espèce, la décision rendue par le Conseil constitutionnel ne procédait pas d'une construction juridique mais d'un parti-pris politique, écartant, en effet, le raisonnement applicable à l'interprétation des traités internationaux. Par exemple, alors que la notion de « groupe » n'était pas employée dans la Charte avec un sens ethnique, mais plus simplement pour décrire un agrégat de personnes, le juge français a considéré qu'elle s'opposerait à la Constitution française.

C'est, d'ailleurs, la même façon de voir qui avait amené le Conseil constitutionnel à censurer en 1991, second exemple choisi par Véronique Bertile, l'article 1^{er} de la loi « Joxe » relatif au peuple corse, réputé selon lui contraire au principe d'indivisibilité de la République. Interprétation au demeurant discutable, quand même en France la doctrine est loin d'être unanime à ce sujet et lorsque chez nos voisins européens, ce principe – inspiré d'ailleurs de la France de 1789 – fait l'objet de modulations importantes de façon à pouvoir être concilié avec les différenciations régionales.



Extrait de l'audition de V. Bertile 05/04/2023¹⁰

¹⁰ C'est Véronique Bertile qui souligne différents termes du schéma.

Alors qu'en France cette indivisibilité de la République est le corollaire de l'unité et de l'uniformité, l'Italie et l'Espagne ont su la rendre conciliable avec la reconnaissance des autonomies : l'unité se compose là-bas avec la diversité. En Italie, l'article 5 de la constitution de 1946 dispose que « *La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales (...); elle adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation* ». En Espagne, la Constitution de 1978 dispose dans le même esprit que « *la Constitution a pour fondement l'unité indissoluble de la Nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles* » (art. 2).

On précisera que l'indivisibilité est posée au niveau de la « République » dans le cas français et italien sans que cela ne réalise pourtant de la même manière et qu'elle est posée au niveau de la « Nation » au niveau espagnol, avec encore une autre traduction.

Dès lors, le rang accordé aux langues dites « régionales »¹¹, pour ne retenir que cet exemple, n'est pas le même. En France, l'article 2 dispose que « *La langue de la République est le français* » quand l'article 75-1 dispose que « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la République* ». Le Conseil constitutionnel a refusé de voir dans cette dernière disposition un droit ou une liberté tels que garantis par la Constitution au sens de l'article 61-1

En Italie, l'article 6 dispose que « *La République protège par des normes particulières les minorités linguistiques* ». En Espagne, l'article 3 précise que « *Le castillan est la langue officielle de l'État. Tous les Espagnols ont le devoir de la savoir et le droit de l'utiliser. Les autres langues espagnoles seront également officielles dans les Communautés autonomes respectives, conformément à leurs statuts. La richesse des différentes modalités linguistiques de l'Espagne est un patrimoine culturel qui doit faire l'objet d'une protection et d'un respect particuliers* ».

FRANCE	ITALIE	ESPAGNE
<p>Article 2 de la Constitution : La langue de la République est le français.</p> <p>Article 75-1 : Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France.</p>	<p>Article 6 de la Constitution : La République protège par des normes particulières les minorités linguistiques.</p>	<p>Article 3 de la Constitution :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Le castillan est la langue espagnole officielle de l'État. Tous les Espagnols ont le devoir de la savoir et le droit de l'utiliser. 2. Les autres langues espagnoles seront également officielles dans les Communautés autonomes respectives, conformément à leurs statuts. 3. La richesse des différentes modalités linguistiques de l'Espagne est un patrimoine culturel qui doit être l'objet d'une protection et d'un respect particuliers.

Extrait de l'audition de V. Bertile 05/04/2023

¹¹ L'appellation « langue régionale » n'est pas d'usage en Italie et en Espagne.

Véronique Bertile a rappelé que deux conceptions peuvent s'opposer :

- on part de l'État qui détermine les modes de gestion des langues ;
- on part de l'individu pour lui garantir un certain nombre de droits d'usage qui sont posés à travers la problématique des droits humains.

L'Espagne et l'Italie privilégient la seconde interprétation, approchant la question des langues en termes de défense des droits des minorités ou des individus ; quand la France défend une approche fondée sur la souveraineté et l'unité nationales – tout en étant favorable, dans une forme de schizophrénie étatique, à la diversité linguistique au niveau international.

En Italie, on a une co-officialité dans plusieurs régions (Val d'Aoste, Trentin-Südtirol, Frioul-Vénétie Julienne) et une loi-cadre de 1999 protégeant une douzaine de langues régionales – dont le sarde – qui renvoie aux régions ou communes la charge de les organiser. Dans le Südtirol par exemple, les élèves ont le choix de la langue principale de leur scolarité, avec un objectif de maîtrise des deux langues officielles en vigueur.

En Espagne, la co-officialité est affirmée pour six Communautés autonomes, ayant chacune une langue « propre » (on pourrait se demander par d'ailleurs, comment définir celle-ci : « régionale », « minoritaire », ou « propre » ?) avec un objectif de normalisation en termes de structuration et d'usage.

En France, on ne se situe absolument pas dans ces cadres protecteurs : lorsque le tribunal administratif de Bastia peut dire (décision du 9 mars 2023) que l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public comme aux personnes privées dans le cadre d'une mission de service public, il reproduit le raisonnement utilisé par le Conseil constitutionnel sur la question linguistique.

On devrait pourtant rechercher une approche de complémentarité : avoir une langue officielle dans la République ne signifiant pas en exclure les langues dites « régionales ». Or, en privilégiant la conception actuellement en vigueur, les langues dites « régionales » se retrouvent peu tolérées dans la sphère publique et reléguées le plus souvent en France, à la sphère privée, et où elles ne pourront que décliner, et cela sur la base d'un fondement – l'unité et l'indivisibilité – que ni l'Italie, ni l'Espagne n'utilisent dans le même sens d'opposition.

Mme Bertile a précisé que, selon elle, le pilier le plus inébranlable comme socle de la Constitution et de la Nation, demeure la langue.

Rappelons à ce stade qu'octroyer des droits au locuteur corse, c'est en rajouter au corse non pas en enlever au français.

Mme Bertile indique que la Nouvelle-Calédonie n'a pas revendiqué d'avancée majeure sur ce dossier car la question de la promotion et la protection de la langue locale ne se pose pas avec une grande acuité dans ce territoire, contrairement au rapport à la terre. En effet, cet archipel compte vingt-huit langues kanakes, aucune n'étant commune ou pouvant faire l'objet d'un réel statut et le français demeurant la langue véhiculaire permettant à tous d'échanger.

En revanche, la Polynésie française n'a eu de cesse de vouloir protéger et promouvoir sa langue, et un jeu de dupes s'est instauré entre les autorités polynésiennes et le Conseil d'État. Ainsi, l'Assemblée délibérante a adopté un règlement intérieur permettant aux orateurs de s'exprimer durant les débats en langue française ou en langue polynésienne et tahitienne ; le Conseil d'État a non seulement censuré cette disposition, mais a également, strictement, annulé chaque délibération dès lors qu'un élu s'était exprimé, à l'oral, autrement qu'en français.

Dans son commentaire de ces décisions, Mme Bertile a ainsi observé que ce choix était ridicule car, si la haute juridiction administrative s'entêtait dans un rôle de policier de la langue, elle devrait en arriver à annuler l'ensemble des délibérations prises dans chacune des collectivités d'Outre-mer, ainsi qu'en Corse, au sein desquelles les orateurs interviennent régulièrement dans leur langue dite « régionale » ; une jurisprudence concernant la commune de Galeria existant avec l'annulation par le Tribunal administratif de Bastia d'une délibération du conseil municipal de la commune de Galeria visant à instaurer un conseil municipal sur deux en langue corse avec dépôt de traduction en préfecture. Depuis l'audition de Véronique Bertile, nous pouvons ajouter la décision du TA de Bastia concernant l'annulation règlement intérieur de l'Assemblée de Corse qui prévoit que le corse et le français sont les langues des débats à l'Assemblée.

Ainsi, les juges du Conseil d'État, à l'instar de ceux du Conseil Constitutionnel, conservent une interprétation stricte, très minimale et critiquable de l'article 2 de la Constitution, ignorant par la même l'article 75-1 de ce même texte.

Cela démontre que les dispositions visant à protéger les langues dites « régionales » demeurent aujourd'hui des coquilles vides.

Concernant précisément les langues dites « régionales », le Conseil constitutionnel s'est systématiquement prononcé contre la constitutionnalité de diverses dispositions les concernant. Philippe Blanchet¹² les rappelle :

- les statuts particuliers de la Corse (1991) et de la Polynésie (1996) qui généralisent l'offre d'enseignement du corse et du tahitien,
- le projet de ratification de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires (1999),
- l'interprétation de l'article 75-1 de la Constitution (2011) ajouté en 2008 dans le titre XII portant sur les collectivités territoriales : « Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France »,
- la loi « Molac » « relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion » (2021).

¹² Blanchet Philippe, 2023, « Le Conseil Constitutionnel a déjà pris des décisions plus politiques que juridiques : l'exemple des langues dites régionales », *The Conversation*, [en ligne].

Le sociolinguiste Blanchet rappelle que « Ces saisines et décisions sont principalement fondées sur l'alinéa ajouté en 1992 à l'article 2 de la Constitution de 1958 : "La langue de la République est le français", mais aussi sur l'article 1 de la Constitution : "La France est une République indivisible [...]".

L'argumentation pour toutes ces questions met en avant "le principe d'égalité", le refus d'un "droit spécifique" à utiliser une langue autre que le français, autrement dit d'un "droit ou liberté opposable par les particuliers et les collectivités".

En découle que "l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public. Les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français". Le tout est inscrit sous les "principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français" ».

Philippe Blanchet explique qu'il s'agit d'« une argumentation mal fondée qui outrepassa le texte constitutionnel ».

Ainsi, le « Conseil constitutionnel pose comme principe fondamental une unicité du peuple français, qui, dans ce contexte et dans son potentiel sémantique, est opposé à pluralité. Or cette unicité n'est pas prévue dans la Constitution, où n'est même pas mentionnée la notion d'unité. Il va ainsi bien au-delà du texte constitutionnel qu'il est supposé interpréter, pour imposer un principe d'unicité linguistique opposé à la reconnaissance d'une pluralité linguistique ».

Enfin, l'universitaire Philippe Blanchet fait remarquer que les décisions du Conseil constitutionnel ignorent systématiquement les traités internationaux contraignants ratifiés par la France qui pourtant garantissent des droits linguistiques fondamentaux et interdisent les discriminations à prétexte linguistique.

Conclusion 2 :**Une opposition de nature politique, pas une limite infranchissable**

Afin de mieux cerner le concept d'autonomie et une possible évolution statutaire de la Corse vers un tel statut, il fallait que nous puissions nous projeter et mettre notre travail et l'autonomie en perspective. Or, le principe de « lignes rouges » est venu très tôt dans la réflexion s'opposer ou du moins fortement borner l'aspiration démocratique à l'autonomie, d'autant plus lorsque celles-ci sont posées avec constance et au plus haut niveau de l'État par la voie d'Emmanuel Macron.

Notre travail a ainsi permis d'établir la variabilité dans l'interprétation du concept de citoyenneté et de fixer plus précisément les fameuses « lignes rouges ». Cela a donné lieu dans un premier temps à une critique de l'interprétation de la « citoyenneté » retenue par Emmanuel Macron et à l'invalidation des principales « lignes rouges » formulées par le chef de l'État et le gouvernement. En effet, le droit positif français reconnaît déjà et depuis longtemps plusieurs des revendications nationalistes corses. Les « lignes rouges » ont donc, au moins en grande partie, été invalidées à travers les données objectivées au sein de la Commission. L'opposition, si elle devait demeurer, serait par conséquent de nature politique et symbolique et non pas exclusivement juridique ou constitutionnelle au regard de l'existant.

Enfin, notre travail a consisté à procéder, comme tout au long de nos réflexions, à une approche comparée relative au concept d'« indivisibilité », régulièrement mis en avant pour s'opposer à toute avancée en Corse. Or, les exemples italien et espagnol font apparaître de manière tout à fait éclairante que si l'indivisibilité est reconnue dans les Constitutions de ces deux pays, l'« autonomie » l'est tout autant. Par conséquent, la première ne s'oppose pas à la seconde.

Si le principe d'indivisibilité est bien commun à l'échelle de ces trois États-nations, l'approche comparée montre à quel point les interprétations et applications peuvent être différentes d'un pays à l'autre. La France pourrait donc très largement s'inspirer de ce que font ses voisins espagnol et italien.

3. Les transferts de compétences

3.1. L'identification et la répartition des « compétences »

Concernant les transferts de compétences, Mme Bertile rappelle que cette question est peu souvent développée car considérée comme technique et rébarbative.

Pour autant, elle est essentielle car l'étendue de ces transferts sera un révélateur du degré d'autonomie conféré.

Très vite est apparu au cours des travaux de la commission que, de nouveau, une approche simplificatrice afin d'appréhender ce sujet complexe des « compétences » était à proscrire. En effet, la problématique ne peut se réduire à une « compétence » comme un tout exclusif et homogène. C'est ce qu'est venue confirmer notamment l'audition de Véronique Bertile en date du 16 mars 2023.

Les grands principes

Revenant sur l'exemple de la Polynésie française, Mme Bertile évoque les grands principes encadrant les transferts de compétences.

Tout d'abord, l'ensemble des aspects d'une compétence ne sont pas transférés, comme le démontre notamment la compétence en matière du droit des étrangers à Saint-Martin et Saint-Barthélemy : sur ces territoires, la collectivité est compétente pour fixer les conditions de travail des étrangers, mais l'État définit leurs conditions d'entrée et de séjour.

Plusieurs aspects peuvent être transférés, mais un « saucissonnage », plus ou moins subtil, demeure et une complexité perdure.

Ainsi, si la population venait à croire que la collectivité aurait compétence pleine et entière sur une matière, cela peut entraîner des confusions et incompréhensions.

De plus, en cas de transfert, une répartition des compétences entre l'État et la collectivité va être réalisée ; une liste précisera les compétences réservées de l'État, celles propres à la collectivité, dites « exclusives », mais également les nombreuses compétences qui seront en réalité partagées.

Distinction entre :

- Les compétences de l'État (dites « réservées »)
- Les compétences de la collectivité territoriale (dites « exclusives »)
- Les compétences dites « partagées »

Cette répartition n'est jamais parfaite, y compris dans les États fédéraux et régionaux, et les empiètements sont nombreux, dans les deux sens.

La réflexion autour du transfert des compétences ne saurait donc se limiter, en aucun cas, à la seule logique parfaitement binaire entre « avoir ou non » telle ou telle compétence et à considérer une compétence comme équivalente à telle autre. Il existe une variété de compétences.

De plus, les compétences propres de la collectivité sont encadrées. Ainsi, elles doivent, d'une part, toujours s'exercer dans le cadre des lois organiques, de la Constitution et des engagements internationaux de l'État et de la Constitution ; et, d'autre part, l'État peut expressément restreindre l'exercice d'une compétence locale en posant des conditions.

Les compétences de la Polynésie peuvent être classées en trois catégories, les compétences propres, les compétences accessoires et les compétences partagées.

• Compétences propres, compétences accessoires et compétences partagées

S'agissant des compétences propres, soit tout ce qui ne relève pas de l'État, il ressort des textes et de la jurisprudence que, bien qu'elles soient reconnues à la collectivité, elles ne sont pas absolues et des encadrements existent ; en effet, elles doivent respecter la Constitution et les engagements internationaux de la France.

Par ailleurs, l'État peut expressément restreindre l'exercice d'une compétence locale, en incluant des conditions. A titre d'exemple, en matière d'impôt, Saint-Barthélemy et Saint-Martin disposent de la compétence, mais l'État prévoit qu'une personne physique ne peut être reconnue comme fiscalement domiciliée sur ces territoires qu'après cinq ans de résidence effective, une telle restriction n'ayant pas été prévue pour la Nouvelle-Calédonie

En théorie du droit, il existe des compétences accessoires issues de ces compétences propres. Ainsi, sur la base des compétences qui sont dévolues à une partie, il sera déduit que d'autres compétences en découlent implicitement.

Logiquement, elles touchent aux compétences de l'État ; à titre d'exemple, le droit pénal est une compétence de l'État mais, pour autant, la collectivité peut participer à l'exercice de compétences dans ce domaine, toujours sous contrôle de l'État, pour prévoir la répression des infractions aux règles qu'elle fixe.

La compétence pénale accessoire est donc prévue pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française mais également pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Toutefois, si la compétence accessoire est reconnue, le contrôle de l'État continue de s'exercer, tant en encadrant la compétence pénale de la collectivité, c'est-à-dire en imposant le respect de la classification tripartite entre les infractions, qu'en termes de contrôle de légalité ; enfin, l'État soumet parfois l'exercice de cette compétence à sa validation.

Par ailleurs, les compétences partagées, par lesquelles la collectivité peut participer aux compétences de l'État, sont importantes en Polynésie car elles permettent un contrôle par la collectivité de l'activité de l'État dans le territoire et une adaptation des normes étatiques aux spécificités locales.

Si c'est toujours l'État qui fixe les règles dans ses matières réservées, la collectivité, par sa participation, va pouvoir infléchir l'application de dispositions.

• **Matières « intransférables »**

Enfin, certaines matières sont « intransférables » pour reprendre le mot de Véronique Bertile et réservées à la loi par l'article 73-4 de la Constitution.

Il s'agit ici des matières relevant du « noyau dur » régalien ; l'article précisant que cette liste peut également être complétée. Il s'agit de la liste suivante :

- 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
- le droit électoral

• **Compétence de principe vs compétence d'attribution**

Concernant la lecture de la répartition des compétences entre l'État et une collectivité, il existe une distinction juridique entre compétence de principe et compétence d'attribution.

L'une des parties disposera de la compétence de principe, l'autre se contentant des seules matières clairement énumérées.

Cette différence est importante car la partie disposant de la compétence de principe disposera d'une marge de manœuvre et d'un pouvoir bien plus importants.



Extrait de l'audition de V. Bertile 16/03/2023

Mme Bertile indique que, dans le droit commun, les communes sont l'échelon de divers services publics et ont compétence par exemple dans des matières tels les déchets, les écoles primaires et maternelles ou l'urbanisme. Elles peuvent intervenir sur ces matières, sans sortir des compétences qui leur ont été attribuées ; *a contrario*, l'État peut intervenir dans l'ensemble des domaines non dévolus aux collectivités.

Ces éléments sont transposables aux départements concernant le social ou aux régions pour le développement économique.

En Polynésie française, la compétence de principe a été attribuée à la collectivité, qui gagne donc en autonomie, et l'État est enfermé dans les seules matières qui lui ont été attribuées par la loi organique.

En Nouvelle-Calédonie, la situation est plus originale : la compétence de principe appartient aux provinces et l'État et la collectivité ne disposent que de compétences d'attribution.

Il faut donc être très vigilant, lors de l'élaboration du statut, sur la répartition des compétences, laquelle s'inscrit essentiellement dans le cadre de la loi organique.

• Exemple de répartition de compétences avec la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française

Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française (1).

- + TITRE Ier : DE L'AUTONOMIE. (Articles 1 à 6-2)
- + TITRE II : L'APPLICATION DES LOIS ET RÈGLEMENTS EN POLYNÉSIE FRANÇAISE. (Articles 7 à 12)
- TITRE III : LES COMPÉTENCES (Articles 13 à 62)
 - Chapitre Ier : La répartition des compétences entre l'Etat, la Polynésie française et les communes. (Articles 13 à 58)
 - + Section 1 : Les compétences de l'Etat. (Article 14)
 - + Section 2 : Les compétences particulières de la Polynésie française. (Articles 15 à 30-4)
 - + Section 3 : La participation de la Polynésie française à l'exercice des compétences de l'Etat. (Articles 31 à 42)
 - + Section 4 : Les compétences des communes de la Polynésie française. (Articles 43 à 45)
 - + Section 5 : La domanialité. (Articles 46 à 47)
 - + Section 6 : Les relations entre collectivités publiques. (Articles 48 à 56)
 - + Section 7 : L'identité culturelle. (Articles 57 à 58)
 - + Chapitre II : Les modalités des transferts de compétences. (Articles 59 à 62)

Extrait de l'audition de V. Bertile 16/03/2023

S'agissant de la Polynésie française, son statut actuel découle de la loi organique de 2004 portant statut d'autonomie, qui consacre son titre III aux compétences, le I étant consacré à l'autonomie et le II à l'application des lois et règlements.

Les compétences de l'État sont par la suite déclinées à l'article 14, les articles suivants définissant les compétences de la Polynésie française, des communes et de la collectivité.

La règle de répartition est énoncée à l'article 13 qui dispose que les autorités de la Polynésie sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État, cantonné à une compétence d'attribution.

Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française

Section 1 : Les compétences de l'État. (Article 14)

Article 14 (Modifié par LOI n°2019-706 du 5 juillet 2019 - art. 5)

Les autorités de l'État sont compétentes dans les seules matières suivantes :

1° Nationalité ; droits civiques ; droit électoral ; droits civils, état et capacité des personnes, notamment actes de l'état civil, absence, mariage, divorce, filiation ; autorité parentale ; régimes matrimoniaux, successions et libéralités ;

2° Garantie des libertés publiques ; justice : organisation judiciaire, aide juridictionnelle, organisation de la profession d'avocat, à l'exclusion de toute autre profession juridique ou judiciaire, droit pénal, procédure pénale, commissions d'office, service public pénitentiaire,

services et établissements d'accueil des mineurs délinquants sur décision judiciaire, procédure administrative contentieuse, frais de justice pénale et administrative (1)¹³ ;

3° Politique étrangère ;

4° Défense ; importation, commerce et exportation de matériel militaire, d'armes et de munitions de toutes catégories ; matières premières stratégiques telles qu'elles sont définies pour l'ensemble du territoire de la République, à l'exception des hydrocarbures liquides et gazeux ; liaisons et communications gouvernementales de défense ou de sécurité en matière de postes et télécommunications ;

5° Entrée et séjour des étrangers, à l'exception de l'accès au travail des étrangers ;

6° Sécurité et ordre publics, notamment maintien de l'ordre ; prohibitions à l'importation et à l'exportation qui relèvent de l'ordre public et des engagements internationaux ratifiés par la France ; réglementation des fréquences radioélectriques ; préparation des mesures de sauvegarde, élaboration et mise en œuvre des plans opérationnels et des moyens de secours nécessaires pour faire face aux risques majeurs et aux catastrophes ; coordination et réquisition des moyens concourant à la sécurité civile ;

7° Monnaie ; crédit ; change ; Trésor ; marchés financiers ; obligations relatives à la lutte contre la circulation illicite et le blanchiment des capitaux ;

8° Autorisation d'exploitation des liaisons aériennes entre la Polynésie française et tout autre point situé sur le territoire de la République, à l'exception de la partie de ces liaisons située entre la Polynésie française et tout point d'escale situé en dehors du territoire national, sans préjudice des dispositions du 6° du I de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ; approbation des programmes d'exploitation et des tarifs correspondants ; police et sécurité concernant l'aviation civile ;

9° Police et sécurité de la circulation maritime ; surveillance de la pêche maritime ; sécurité de la navigation et coordination des moyens de secours en mer ; francisation des navires ; sécurité des navires d'une longueur de référence égale ou supérieure à 24 mètres, sous réserve des navires relevant de la compétence de la Polynésie française à la date d'entrée en vigueur de la loi organique n° 2019-706 du 5 juillet 2019 portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française et de tous les navires destinés au transport des passagers ; mise en œuvre des ouvrages et installations aéroportuaires d'intérêt national ;

10° Règles relatives à l'administration, à l'organisation et aux compétences des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics ; coopération intercommunale ; contrôle des actes des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics ; régime comptable et financier et contrôle budgétaire de ces collectivités ; fonction publique communale ; domaine public communal ; dénombrement de la population ;

11° Fonction publique civile et militaire de l'État ; statut des autres agents publics de l'État ; domaine public et privé de l'État et de ses établissements publics ; marchés publics et délégations de service public de l'État et de ses établissements publics ;

12° Communication audiovisuelle ;

13° Enseignement universitaire ; recherche ; collation et délivrance des grades, titres et diplômes nationaux ; règles applicables aux personnels habilités des établissements d'enseignement privés liés par contrat à des collectivités publiques pour l'accomplissement de missions d'enseignement

¹³ (1) Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 article 44 : Entre en vigueur au premier jour du deuxième mois suivant la date de promulgation de la présente loi organique, en tant qu'ils concernent les missions visées aux 2° à 4° de l'article 4, le 2° du II de l'article 43. A cette date les mots " et du Défenseur des enfants " sont supprimés.

en ce qu'elles procèdent à l'extension à ces personnels des dispositions concernant les enseignants titulaires de l'enseignement public, y compris celles relatives aux conditions de service et de cessation d'activité, aux mesures sociales, aux possibilités de formation et aux mesures de promotion et d'avancement.

Les compétences de l'État définies au présent article s'exercent sous réserve des pouvoirs conférés aux institutions de la Polynésie française par les dispositions de la section 2 du présent chapitre et du titre IV, et de la participation de la Polynésie française aux compétences de l'État en application des dispositions de la section 3 du présent chapitre.

L'article 14 de la loi donne une photographie d'ensemble des compétences de l'État en Polynésie française et énonce clairement que « *les autorités de l'État sont compétentes dans les seules matières suivantes* », suivi d'une énumération de treize groupes de compétences.

Les autorités de l'Etat sont compétentes dans les seules matières suivantes :

- 1° **Nationalité ; droits civiques ; droit électoral** ; droits civils, **état et capacité des personnes**, notamment actes de l'état civil, absence, mariage, divorce, filiation ; autorité parentale ; régimes matrimoniaux, successions et libéralités ;
- 2° **Garantie des libertés publiques ; justice : organisation judiciaire**, aide juridictionnelle, organisation de la profession d'avocat, à l'exclusion de toute autre profession juridique ou judiciaire, **droit pénal, procédure pénale**, commissions d'office, service public pénitentiaire, services et établissements d'accueil des mineurs délinquants sur décision judiciaire, procédure administrative contentieuse, frais de justice pénale et administrative (1) ;
- 3° **Politique étrangère** ;
- 4° **Défense** ; importation, commerce et exportation de matériel militaire, d'armes et de munitions de toutes catégories ; matières premières stratégiques telles qu'elles sont définies pour l'ensemble du territoire de la République, à l'exception des hydrocarbures liquides et gazeux ; liaisons et communications gouvernementales de défense ou de sécurité en matière de postes et télécommunications ;
- 5° **Entrée et séjour des étrangers**, à l'exception de l'accès au travail des étrangers ;
- 6° **Sécurité et ordre publics**, notamment maintien de l'ordre ; prohibitions à l'importation et à l'exportation qui relèvent de l'ordre public et des engagements internationaux ratifiés par la France ; réglementation des fréquences radioélectriques ; préparation des mesures de sauvegarde, élaboration et mise en œuvre des plans opérationnels et des moyens de secours nécessaires pour faire face aux risques majeurs et aux catastrophes ; coordination et réquisition des moyens concourant à la sécurité civile ;
- 7° **Monnaie ; crédit ; change** ; Trésor ; marchés financiers ; obligations relatives à la lutte contre la circulation illicite et le blanchiment des capitaux ;

Extrait de l'audition de V. Bertile 16/03/2023

Sont surlignées en jaune les compétences que l'État conserve en Polynésie française, qui représentent les matières intransférables précédemment évoquées et s'articulent essentiellement autour de la souveraineté, de l'unité de la République et de l'égalité des droits.

La loi organique a également tenu à mettre le projecteur sur des compétences particulières de la Polynésie.

Bien que cela aurait pu être réalisé par déduction, il était nécessaire, symboliquement et politiquement, d'insister sur les transferts permis par la révision de la Constitution.

À ce titre, des compétences en matière de relations internationales ont été conférées, à l'instar de ce qui existe pour plusieurs Outre-mer.

> **Article 18**

La Polynésie française peut prendre des mesures favorisant l'accès aux emplois salariés du secteur privé au bénéfice des personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence sur son territoire ou des personnes justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec ces dernières.

A égalité de mérites, de telles mesures sont appliquées dans les mêmes conditions pour l'accès aux emplois de la fonction publique de la Polynésie française et des communes.

La Polynésie française peut également adopter, dans les conditions prévues au premier alinéa, des mesures favorisant l'accès à l'exercice d'une activité professionnelle non salariée, notamment d'une profession libérale.

Les mesures prises en application du présent article doivent, pour chaque type d'activité professionnelle et chaque secteur d'activité, être justifiées par des critères objectifs en relation directe avec les nécessités du soutien ou de la promotion de l'emploi local. En outre, ces mesures ne peuvent porter atteinte aux droits individuels et collectifs dont bénéficient, à la date de leur publication, les personnes physiques ou morales autres que celles mentionnées au premier alinéa et qui exerçaient leur activité dans des conditions conformes aux lois et règlements en vigueur à cette date.

Les conditions d'application du présent article sont prévues par des actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays". Ils peuvent notamment prévoir les cas dans lesquels les périodes passées en dehors de la Polynésie française pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, une cause d'interruption ou de suspension du délai pris en considération pour apprécier les conditions de résidence exigées par les alinéas précédents.

Extrait de l'audition de V. Bertile 16/03/2023

De plus, la Polynésie peut prendre des mesures en faveur de sa population, pour les emplois privés et publics et les professions libérales, dans un objectif de soutien et de promotion de l'emploi local ; cela relève de l'article 18 déjà mentionné auparavant.

> **Article 19**

La Polynésie française peut subordonner à déclaration les transferts entre vifs de propriétés foncières situées sur son territoire ou de droits sociaux y afférents, à l'exception des donations en ligne directe ou collatérale jusqu'au quatrième degré.

Dans le but de préserver l'appartenance de la propriété foncière au patrimoine culturel de la population de la Polynésie française et l'identité de celle-ci, et de sauvegarder ou de mettre en valeur les espaces naturels, la Polynésie française peut exercer dans le délai de deux mois son droit de préemption sur les propriétés foncières ou les droits sociaux y afférents faisant l'objet de la déclaration de transfert, à charge de verser aux ayants droit le montant de la valeur desdites propriétés foncières ou droits sociaux. A défaut d'accord, cette valeur est fixée comme en matière d'expropriation.

Les dispositions des deux premiers alinéas ne sont pas applicables aux transferts réalisés au profit des personnes :

- justifiant d'une durée suffisante de résidence en Polynésie française, ou
- justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec une personne ayant l'une des qualités ci-dessus.

Elles ne sont pas non plus applicables aux personnes morales ayant leur siège social en Polynésie française et contrôlées, directement ou indirectement, par les personnes mentionnées à l'alinéa précédent.

Les modalités d'application du présent article sont déterminées par les actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays". Ils peuvent notamment prévoir les cas dans lesquels les périodes passées en dehors de la Polynésie française pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, une cause d'interruption ou de suspension de la durée à prendre en considération pour apprécier les conditions de résidence exigées au cinquième alinéa.

Extrait de l'audition de V. Bertile 16/03/2023

Parmi les compétences particulières de la Polynésie française, des mesures existent en matière foncière pour « *préserv*er l'appartenance de la propriété foncière au patrimoine culturel de la population de la Polynésie française », formule particulièrement intéressante.

En matière pénale, la Polynésie dispose d'une compétence particulière, qui va subtilement s'articuler avec celle de l'État ; en effet, le statut d'autonomie prévoit que si ses actes ne sont pas respectés, la Polynésie a la capacité d'assortir des infractions à ces actes de peines d'amende et d'emprisonnement. Cela représente une compétence pénale accessoire, qui complexifie néanmoins la répartition des compétences.

Des compétences particulières existent également en matière de casinos, de cercles de jeux, de création d'entreprise, de production et de diffusion d'émissions audiovisuelles, de création de sociétés d'économie mixte, d'autorité administrative indépendante ou de sociétés publiques locales et de règles applicables à la commande publique.

Enfin, il existe des compétences partagées permettant à la Polynésie française de participer à l'exercice des compétences de l'État, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national, pour l'exercice des libertés publiques ; cette « ligne rouge » du principe d'égalité et des mêmes droits pour les citoyens demeurant sur l'ensemble du territoire de la République.

Ainsi, la loi organique qui vaut statut d'autonomie de la Polynésie a organisé une répartition complexe des compétences ; le droit prévoyant, dans ce cadre, que le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'État en sont les garants.

Dans ce même registre du partage des compétences, André Fazi a rappelé au cours de son audition qu'en théorie, les trois régions insulaires considérées (Sicile, Sardaigne et Baléares) exerceraient des compétences législatives exclusives dans des domaines définis. Cela signifierait *de facto* que les États concernés et l'Union européenne n'auraient pas le droit de s'immiscer dans ces matières. Cette vision est également trompeuse.

Ainsi, les Baléares ne bénéficient pas d'une vraie compétence exclusive en agriculture. L'Union européenne par le truchement de la PAC a une influence énorme. L'État espagnol ne manque pas d'intervenir en s'appuyant sur ses propres compétences, c'est-à-dire la coordination générale de l'économie, le droit du travail, les principes fondamentaux de la sécurité sociale. Il en résulte que la compétence exclusive régionale demeure une fiction telle que l'est en partie la souveraineté de l'État, sans évoquer celle du Peuple. En fait, les fictions sont nombreuses, il suffit de savoir les identifier.

C'est pourquoi on peut affirmer que le pouvoir législatif dont ces trois régions insulaires disposent, relèvent d'une logique d'adaptation et non pas d'exception. Pour autant, il ne s'agit pas de pouvoirs au rabais car ils permettent de faire des choix politiques.

D'un point de vue juridique, ce sont des pouvoirs législatifs qui ont des implications majeures. D'une part, la loi régionale est une loi à part entière et qui, en conséquence, ne peut être censurée que sur la base de valeurs constitutionnelles dans l'ordre juridique interne. D'autre part, elle dispose d'une dimension prescriptive plus forte et établit également, au moins en partie, le régime des sanctions comme nous l'avons déjà mentionné.

Aux Baléares, la loi régionale définit les infractions urbanistiques, à savoir les amendes applicables, les sanctions telles l'expropriation et la démolition. Les organes en charge de la démolition sont mis en place et supervisés par les élus territoriaux qui composent les conseils insulaires de Majorque, Minorque et Ibiza. L'agence de défense du territoire de Majorque a mené à bien cent deux démolitions en 2020.

Par ailleurs, la gestion de l'activité touristique qui est très tendue dans cet archipel eu égard aux excès qui s'y perpétuent, a conduit à interdire la publicité encourageant la consommation

d'alcool dans les établissements. Le décret-loi adopté fixe l'amende qui s'échelonne de six mille à soixante mille euros. Le pouvoir prescriptif est plus fort que celui dont dispose la Collectivité de Corse. Sans être des États, il est conféré à ces îles des pouvoirs qui sont par nature très supérieurs à ceux attribués à l'Assemblée de Corse même si elles n'en font pas systématiquement un bon usage.

3.2. Quelques difficultés dans l'exercice des compétences : les empiètements

Précédemment, nous avons vu un exemple de répartition des compétences et leurs différentes catégorisations. Au cours des diverses auditions est revenue sous différentes formes l'idée de possibles « empiètements » entre État et Collectivité autonome.

- **Matières réservées à l'État qui lui permettent d'intervenir dans les domaines de compétences de la collectivité**

- Droit pénal
- Matière fiscale
- Garantie des libertés publiques
- Ordre et sécurité publics

Certains domaines réservés à l'État sont en réalité des « aspirateurs » à compétences ou des « inhibiteurs » selon les mots de Véronique Bertile.

Il s'agit de compétences étatiques par nature transversales, qui vont lui permettre d'intervenir indirectement, voire parfois directement, dans des matières qui ont pourtant été transférées aux collectivités territoriales.

C'est principalement le cas du droit pénal, de la matière fiscale, des garanties des libertés publiques et de la compétence en matière d'ordre et de sécurité publics.

Par ailleurs, une tendance centralisatrice de l'État, observée y compris dans la pratique des transferts réalisés au profit de la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, le conduit à empiéter systématiquement sur les compétences dévolues aux collectivités.

La crise sanitaire a amplifié ce mouvement et a démontré l'interventionnisme de l'État.

Romain Colonna souhaite savoir si cette tendance centralisatrice de l'État est propre à un domaine de compétences en particulier ou si elle s'observe sur l'ensemble des territoires autonomes, en étant une constante, possiblement sur les divers champs de compétences.

Véronique Bertile observe que les deux hypothèses sont exactes, et indique présenter plusieurs exemples.

En effet, l'État vient régulièrement empiéter sur les compétences transférées et le juge réalise un travail minimal en termes de respect de la loi organique.

Conseil constitutionnel (déclassement)

Sanctionne les empiètements de l' État sur les compétences de la collectivité

Conseil d'État (contrôle de légalité)

Sanctionne les empiètements de la collectivité sur les compétences de l' État

Extrait de l'audition de V. Bertile 16/03/2023

Le Conseil constitutionnel est compétent pour censurer un empiètement de l'État, donc d'une loi nationale, sur une compétence de la collectivité de la Polynésie française ; il s'agit d'une procédure de déclassement et, si le Conseil juge qu'un empiètement est avéré, l'Assemblée de la Polynésie aura le pouvoir de modifier ou d'abroger cette loi.

A contrario, si la Polynésie empiète sur les compétences de l'État, le Conseil d'État sera saisi, dans son contrôle de légalité habituel et, s'il estime que la Polynésie a débordé de ses prérogatives, il annulera l'acte.

En quinze ans, le Conseil Constitutionnel a rendu treize décisions dites loi Outre-mer ou LOM, soit une catégorie propre de décisions ; cette jurisprudence demeurant sporadique et naissante, il est difficile d'en dégager une tendance.

➤ **Décision 2007-1 LOM du 3 mai 2007**

En l'espèce : taxe d'aéroport fixée par l'État

- Polynésie française : compétence fiscale
- État : compétence en matière de police et sécurité concernant l'aviation civile

⇒ Le Conseil constitutionnel considère que l'État pouvait intervenir : ne pas faire supporter le coût de l'exercice des missions de l'État que par les contribuables ne résidant pas en Polynésie française car il en résulterait une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques

Extrait de l'audition de V. Bertile 16/03/2023

Mme Bertile explicite la première décision LOM.

Le législateur national, donc l'État, a institué une taxe d'aéroport applicable en Polynésie française pour les aéroports qui appartiennent à l'État.

Le président de la Polynésie française a considéré que cette matière appartenait à la Polynésie, pour laquelle le statut d'autonomie prévoit la compétence fiscale.

Toutefois, ce même statut précise que l'État conserve la compétence en matière de police et de sécurité concernant l'aviation civile. Le Conseil constitutionnel va donc valider la loi, sur cet argument, et rejeter la demande de la Polynésie française, en considérant que l'État peut instituer des taxes destinées à être perçues sur ses missions en Polynésie.

Le Conseil a argué que, s'il était considéré que ces éléments relevaient de la compétence fiscale de la Polynésie, cela reviendrait à faire supporter le coût de l'exercice des missions de l'État par les contribuables ne résidant pas en Polynésie française, et créerait une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

➤ **Décision 2014-7 LOM du 19 novembre 2014**

- Article 13 LO : les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat par l'article 14

- Article 14, 1° LO : Nationalité ; droits civiques ; droit électoral ; **droits civils, état et capacité des personnes, notamment actes de l'état civil, absence, mariage, divorce, filiation** ; autorité parentale ; régimes matrimoniaux, successions et libéralités ;

=> Pour le Conseil constitutionnel, la Polynésie française est compétente en matière de droit civil à l'exception des matières expressément réservées à la compétence de l'État

Extrait de l'audition de V. Bertile 16/03/2023

Cette décision du 19 novembre 2014 démontre le degré de complexité lié à l'articulation des compétences. Il s'agit ici de disposition de droits civils.

Or, l'article 13 précité prévoit que les autorités locales sont compétentes pour les matières qui ne relèvent pas de l'État ; l'article 14 énonce également que l'État est compétent en matière de droits civils et état et capacité des personnes., notamment des actes de l'état civil.

Le Conseil Constitutionnel va avoir une lecture combinée de ces articles en déduisant que la Polynésie française est compétente en matière de droits civils à l'exception des matières expressément réservées à la compétence de l'État.

Ainsi, si sur la première décision citée, le Conseil a rendu un jugement favorable à l'État, il a protégé les compétences de la Polynésie sur la deuxième.

➤ **Décision 2019-783 du 27 juin 2019**

Transfert à la Polynésie de la compétence pour réglementer les conditions particulières d'exercice de la profession d'avocat pour l'assistance et la représentation en justice des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle en matière foncière

=> Inconstitutionnel car relève de l'organisation de la justice (matière « intransférable » citée à l'article 73, alinéa 4, de la Constitution)

Extrait de l'audition de V. Bertile 16/03/2023

Cette décision de 2019 concerne une modification de la loi organique de 2004 portant statut d'autonomie, qui voulait transférer à la Polynésie la compétence de réglementation des conditions particulières d'exercice de la profession d'avocat pour l'assistance et la représentation en justice des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle en matière foncière.

Le Conseil Constitutionnel a déclaré ce transfert inconstitutionnel car touchant à l'organisation de la justice, matière intransférable au titre de l'article 73C alinéa 4.

Tout cet exercice de partage des compétences est complexe. On retrouve d'autres empiètements : par exemple dans un arrêt de 2007, le Conseil d'État a notamment considéré que le droit du travail n'était pas de la compétence de l'État mais de la Polynésie ; pour autant, il a estimé que cette dernière ne pouvait pas fixer les règles en matière de contrôle du travail clandestin sans solliciter un accord de l'État.

Cet arrêt illustre bien le caractère inhibiteur de certaines compétences de l'État qui, par leur nature transversale, vont lui permettre d'intervenir et, par voie de conséquence, de limiter des compétences reconnues à la collectivité. Dans l'exemple précité, la Polynésie ne peut pas prévoir la répression de la violation de règles qu'elle a instaurées.

Concernant la santé, cette matière appartient à la Polynésie française et pourtant, lors de la récente crise sanitaire, un *imbroglio* est apparu autour de partage de cette compétence.

Le Haut-Commissaire de la République en Polynésie, donc l'État, avait ainsi, en 2020, fixé un couvre-feu, que le Tribunal Administratif de Papeete avait invalidé au motif que la compétence appartenait au gouvernement polynésien.

En 2021, ce dernier a décidé une mise en quarantaine, invalidée car elle aurait dû être mise en œuvre par l'État.

Cette situation était complexe, bien que de nombreux territoires aient vécu des situations délicates durant la crise du Covid.

L'État est intervenu au nom de sa compétence en matière de garantie des libertés publiques, qui lui ont permis d'imposer ces mesures.

La Polynésie et la Nouvelle-Calédonie ont elles aussi exercé leurs compétences en matière de santé, notamment en termes de politique de vaccination.

In fine, un réel problème de compatibilité s'est posé et ces deux territoires ont dû mettre en œuvre des règles adoptées par l'État.

Ainsi, comme précédemment indiqué, l'attitude de l'État demeure toujours centralisatrice. Si cela a été exacerbé durant la crise sanitaire, c'est également perceptible en temps normal.

Un exemple fait écho à la récente décision du Tribunal Administratif de Bastia concernant l'annulation des règlements intérieurs de l'Assemblée de Corse et du Conseil exécutif de Corse : le statut d'autonomie de la Polynésie lui reconnaît une compétence particulière en matière de protection et de promotion des langues dites « régionales », et notamment la langue tahitienne.

Sur la base de ces dispositions statutaires, l'Assemblée de la Polynésie a adopté un règlement intérieur qui permettait aux orateurs d'utiliser, au choix, la langue française et la langue tahitienne, ou l'une des langues polynésiennes.

Dans un arrêt de 2006, le Conseil d'État a annulé cette disposition et, par la suite, il a à de nombreuses occasions, annulé des lois du pays polynésiennes, au motif que des membres de l'Assemblée se sont exprimés en tahitien pendant les débats, entachant la procédure d'adoption de l'acte d'une irrégularité substantielle ; ce prétexte s'avérant risible.

Cette volonté des juges de faire primer la langue de l'État témoigne également de cette tendance centralisatrice.

Enfin, Mme Bertile évoque la complexité de mise en œuvre des transferts de compétences, qui induisent des coûts et des besoins en moyens humains et techniques ; tout en donnant, souvent, lieu à compensation de l'État.

Ces contraintes purement matérielles sont réelles pour des collectivités qui se retrouvent à exercer des compétences pouvant paraître démesurées comparativement à leur population.

Les exemples de compétences transférées mais non exercées sont donc nombreux ; cela ne crée pas de vide juridique, le droit applicable d'origine étatique précédemment en vigueur va rester ainsi figé au jour du transfert et continuer à s'appliquer.

Cela entraîne toutefois une obsolescence des règles, qui ne vont pas évoluer tant que la collectivité ne s'en saisit pas, pour les modifier ou les abroger.

Le cadre du droit des assurances en Nouvelle-Calédonie était symptomatique à ce titre : la collectivité ne s'étant pas saisie de cette compétence, le droit de l'État, obsolète, a continué à s'appliquer. Depuis, la collectivité a repris les rênes.

3.3 L'appropriation du pouvoir législatif : l'exemple réussi de la Nouvelle-Calédonie

Nous aurions pu prendre pour illustrer cette section relative à un transfert de compétences, de nombreux exemples en Europe ou en France. Par ailleurs, tout au long du présent rapport, diverses illustrations viennent expliquer et conforter la possibilité d'anticiper et réussir le processus de transfert. Pour autant, l'audition des représentants du Congrès de la Nouvelle-Calédonie a permis de prendre toute la mesure du passage d'une situation de non-autonomie à celle d'une autonomie très poussée dans le cadre constitutionnel français. Cette situation nous intéresse particulièrement dans la mesure où ce transfert vient s'adosser à un accord de paix entre des parties pourtant diamétralement opposées, sortant de plusieurs années d'affrontements sanglants.

La Commission a ainsi procédé à l'audition de MM. Vidjaya Tirou, secrétaire général du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, Daniel Qala, secrétaire général adjoint et Laurent Travers, directeur des affaires juridiques et du contentieux du Congrès. Le président Romain Colonna a demandé après plusieurs échanges et réunions de travail avec la délégation de Nouvelle-Calédonie précitée qu'elle puisse intervenir devant la Commission sur plusieurs points constituant « L'appropriation et l'exercice du pouvoir législatif par la Nouvelle-Calédonie, 25 ans après l'Accord de Nouméa ». Il s'est agi de revenir sur : le contexte de l'Accord de Nouméa et sur sa constitutionnalisation ; le transfert de compétences tel qu'il s'est opéré ; l'appropriation par les élus et fonctionnaires du pouvoir législatif ; le bilan après 25 ans d'exercice.

Les trois fonctionnaires ont eu l'accord de la présidence du Congrès afin de participer à cette audition.

Ils ont indiqué être fiers d'avoir contribué à la réussite du processus calédonien, complexe et de longue haleine.

M. Tirou a souhaité débiter son témoignage par la présentation d'éléments de contexte politique et institutionnel ayant mené ce territoire au pouvoir législatif.

Entre 1984 et 1988, la période, appelée « les événements de Nouvelle-Calédonie », a connu une réelle guerre civile entre indépendantistes et non-indépendantistes.

Il a fallu attendre 1988, et l'assaut à l'issue dramatique de la grotte d'Ouvéa, pour qu'un accord politique de paix soit conclu. Il s'agissait des accords de Matignon signés entre trois partenaires, les indépendantistes, représentés par Jean-Marie Tjibaou, les non-indépendantistes, représenté par Jacques Lafleur, et l'État français.

Ils ont conduit à la mise en place progressive d'une décentralisation locale et à une extension des pouvoirs locaux de la Nouvelle-Calédonie, alors territoire d'Outre-mer, tout en prévoyant un référendum d'autodétermination dix années plus tard, en 1998.

Dans ce contexte, les partenaires politiques locaux ont eu la sagesse d'imaginer un nouvel accord en lieu et place d'un futur scrutin qualifié par les acteurs de « référendum couperet » ;

l'Accord de Nouméa a ainsi été ratifié en 1998 et fonde encore aujourd'hui le statut de l'archipel.

L'Accord de Nouméa

Cet Accord est composé de deux parties, un préambule et un document d'orientation. Tout d'abord, le préambule pose des bases particulièrement importantes, comme la reconnaissance du fait colonial et de la légitimité du peuple kanak mais également des légitimités installées par la suite sur le territoire, reconnaissant ainsi l'ensemble des peuples qui ont contribué à l'édification de l'actuelle Nouvelle-Calédonie.

Un certain nombre de principes sont ainsi posés, notamment celui de l'autonomie progressive et de l'émancipation.

Des concepts forts sont exposés, et la « souveraineté partagée » est évoquée, tout comme l'accession possible à la « pleine souveraineté » à l'issue de référendums d'autodétermination.

In fine, le document tire une force de son équilibre entre les différentes sensibilités politiques, qui partagent ainsi un socle commun.

Il a permis par la suite une modification constitutionnelle, par laquelle un titre a été dédié à la Nouvelle-Calédonie dans la Constitution dont l'un des articles fait directement référence à l'Accord de Nouméa.

Le Conseil constitutionnel a reconnu à l'Accord de Nouméa, accord politique, une valeur constitutionnelle, et ces orientations ont permis par la suite d'adopter un statut *sui generis* pour la Nouvelle-Calédonie, en lieu et place du statut de TOM, prévoyant un certain nombre de principes dérogeant à des dispositions fondamentales du droit commun.

Ainsi, jusqu'en 1998, il n'y avait point de loi hors du Parlement national ; la Nouvelle-Calédonie est donc devenue la « troisième assemblée législative de France ».

L'Accord de Nouméa a, par la suite, dû être donc consacré par une révision constitutionnelle et une loi statutaire, troisième acte fondateur. Cette loi organique a par conséquent traduit juridiquement les orientations de l'Accord et a décliné le fonctionnement des institutions et le pouvoir législatif attribué constitutionnellement à la Nouvelle-Calédonie.

L'Accord de Nouméa prévoyait également de nouveaux transferts de compétences de l'État.

Si, dans l'histoire de ce territoire, des compétences fiscales sont exercées de longue date (depuis les années 1950), les derniers transferts, très larges et importants, s'inscrivent dans un processus d'émancipation, voire de préparation à l'accession à la pleine souveraineté.

Ainsi, il était notamment permis au peuple calédonien de se prononcer dans le cadre de trois référendums d'autodétermination, sur une éventuelle accession à la pleine souveraineté.

M. Tirou a observé par conséquent qu'en Nouvelle-Calédonie, la démonstration a été faite que dès lors qu'il existait un consensus politique, il était possible de trouver les voies et les moyens pour modifier la Constitution, voire aménager fortement des principes qui semblaient pourtant intangibles afin de les adapter à la réalité d'un territoire.

Des transferts de compétences irréversibles

Enfin, les transferts de compétences réalisés partant de l'accord de Nouméa sont très particuliers car ils sont *irréversibles* ; cela étant reconnu constitutionnellement.

Cette logique participe également à la construction de cette émancipation et à la préparation de la Nouvelle-Calédonie à un éventuel choix d'accession à la pleine souveraineté.

Dans l'histoire récente, trois trains de transferts de compétences ont eu lieu depuis les années 1950 et l'État ne conserve ainsi que les compétences dites « régaliennes » que sont la police, la justice, la monnaie et l'armée, ainsi que certaines apparentées.

À titre d'exemple, la Nouvelle-Calédonie définit elle-même son droit civil et elle dispose de la compétence pleine et entière en matière de droit du travail.

Ainsi, en seulement vingt-cinq ans, un retour d'expérience de cette construction politique peut être réalisé, notamment s'agissant de l'exercice du pouvoir législatif.

S'agissant de la physionomie du Congrès, M. Tirou indique que cette assemblée délibérante, qui dispose donc du pouvoir législatif, est composée de 54 élus et elle est aujourd'hui, dans sa configuration politique, quasi diamétralement séparée entre indépendantistes et non indépendantistes ; seuls trois élus se revendiquant d'une troisième voie.

Pour autant, bien que ces deux visions sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie coexistent, aucun blocage institutionnel n'est apparu et 80% des textes sont adoptés à l'unanimité.

Cela repose sur la capacité des élus à dialoguer et à trouver des consensus ; cet élément demeurant important dans l'histoire politique du territoire. On peut évoquer dès à présent également le rôle moteur de l'exécutif collégial impliquant des points de compromis et de convergence préalablement au vote des projets de loi notamment.

Par ailleurs, les femmes sont majoritaires au sein de l'Assemblée, étant au nombre de 28. La moyenne d'âge est de 53 ans, ce qui en fait une assemblée relativement jeune, et dont les effectifs politiques ont été singulièrement renouvelés durant les dernières années ; ainsi, 36 élus débutaient leur premier mandat sous la mandature précédente, et 30 sous l'actuelle.

L'exécutif est donc collégial et élu au scrutin proportionnel.

S'agissant des effectifs administratifs, le Secrétariat Général compte 67 agents, ce qui demeure néanmoins insuffisant, notamment comparé au ratio d'autres assemblées.

De plus, 80 collaborateurs politiques travaillent pour les élus, sur des tâches diverses, d'emplois d'exécution comme d'encadrement.

M. le Président Simeoni, après avoir observé que l'exposé réalisé démontrait que le pouvoir législatif existait dans une institution autre que le Parlement français, dans le cadre constitutionnel actuel, a également interrogé les intervenants sur l'apprentissage concret de l'exercice du pouvoir législatif, et le pourcentage de lois du pays éventuellement contestées.

S'agissant du lien entre transfert de compétences et transfert de ressources et moyens, il a souhaité connaître les compétences fiscales exercées par la Nouvelle-Calédonie et la méthode de construction budgétaire.

Enfin, pour le domaine économique et social, il a interrogé M. Tirou sur les craintes souvent entendues sur le transfert de ce type de compétences, qui pourrait déboucher sur des régressions, notamment en matière de droit du travail.

Sur cette thématique, M. Tirou a indiqué que les transferts de compétences opérés en Nouvelle-Calédonie avaient été une opportunité et une chance.

En effet, en amont de ceux-ci, le territoire ne disposait pas de code du travail, mais d'un assemblage de textes informe et incomplet, de par le principe de spécialité législative, impliquant que ce qui est applicable en métropole ne l'est pas automatiquement en Nouvelle-Calédonie.

De plus, avant 2000, un partage de compétences existait ; à titre d'exemple, l'inspection du travail relevait de l'État et la Nouvelle-Calédonie définissait des principes dits « directeurs », ainsi que certaines règles par voie réglementaire.

La mise en place d'un code du travail a ainsi été une réussite et le Congrès a voté quelques jours avant cette audition un texte fondateur en matière d'égalité réelle entre femmes et hommes dans le domaine du travail.

La Nouvelle-Calédonie a également mis en œuvre, en déclinant les dispositions dérogatoires au droit commun prévues par l'Accord de Nouméa, un système de préférence territoriale à l'emploi.

Ainsi, s'agissant du droit du travail, l'autonomie législative a permis la mise en place d'un système complet, traitant également du détachement de salariés étrangers, alors que ces questions n'ont pas avancé dans le droit en vigueur en métropole.

Ces adaptations locales ont été réalisées avec l'aide du Conseil d'État et grâce au renforcement des compétences des fonctionnaires de l'Exécutif puis de l'Assemblée.

M. Tirou a rappelé que 93% des textes adoptés par l'Assemblée provenaient de projets de l'Exécutif et 7% de propositions des conseillers.

S'agissant de l'appropriation du pouvoir législatif, il a précisé que cela constituait il y a vingt-cinq ans un véritable défi.

Depuis, les fonctionnaires ont constaté qu'au niveau juridique, les lois du pays n'étaient pas si différentes des délibérations à caractère réglementaire sur le plan de la rédaction, si ce n'est leur portée législative et la procédure particulière d'adoption et de contrôle.

Des formations à la légistique

Des formations à la légistique ont ainsi été mises en place, avec un accompagnement très fort du Conseil d'État, qui réalise également un contrôle *a priori* des lois du pays (fonction

consultative du Conseil d'État prévue dans la loi organique concernant les propositions et projet de loi du pays, avis strictement juridique et absolument pas en opportunité, et avis simple et non conforme, c'est-à-dire qu'il n'est pas obligatoirement suivi).

Les échanges avec ses rapporteurs, dotés d'un regard juridico-pragmatique, ont permis d'approfondir les compétences des fonctionnaires calédoniens.

Par la suite, un réel service légistique a également été mis en place au sein du Congrès, avec des « administrateurs », pour garder une connotation similaire à celle de l'Assemblée nationale et du Sénat, même si leurs voies de recrutement se distinguent. Des parcours de formations sont proposés, sur quatre mois environ, et ils comprennent un temps de présence de deux mois au sein, alternativement, de chacune des chambres parlementaires nationales, et d'un mois au sein du Conseil d'État ; il est également possible de compléter par un mois passé au sein du Conseil Constitutionnel.

Cette formation permet aux agents de mieux appréhender l'exercice du pouvoir législatif et de les légitimer vis-à-vis des interlocuteurs externes.

Cela a un coût et nécessite du temps, mais s'avère indispensable pour renforcer les compétences internes et outiller les fonctionnaires.

Toutefois, après une formation en métropole, le constat est parfois fait que les éléments appris, notamment dans le domaine juridique, ne sont pas systématiquement transposables ; des solutions adaptées doivent donc être imaginées.

Enfin, si un « complexe de l'insulaire » était initialement nourri, le défi a été relevé et la volonté politique a entraîné une appropriation par l'ensemble des fonctionnaires susceptibles d'intervenir dans le processus législatif.

Sur 259 lois du pays, seules 5 ont été invalidées

S'agissant du taux d'invalidation des textes, M. Travers a indiqué que sur 259 lois du pays adoptées par la Nouvelle-Calédonie, cinq invalidations constitutionnelles avaient été prononcées, cinq avaient donné lieu à des questions prioritaires de constitutionnalité et sept avaient fait l'objet d'une invalidation partielle dans le cadre de déférés constitutionnels.

M. Tirou explique cet état de fait par la capacité des juristes calédoniens à produire des textes plus que correctement calibrés, par l'appui du Conseil d'État, dans le cadre du contrôle *a priori*, et par l'esprit de responsabilité des élus, qui ont systématiquement connaissance des avis rendus et font le choix de limiter les risques juridiques.

S'agissant de la fiscalité, M. Tirou a indiqué que la Nouvelle-Calédonie disposait de compétences dans ce domaine depuis 1957, date à laquelle elle a commencé à lever ses propres impôts.

L'archipel bénéficie de l'autonomie fiscale, mais également de concours de l'État, notamment dans le cadre de contrats de développement et de dotations de fonctionnement.

De plus, il a bénéficié de compensations « au franc le franc » des compétences auparavant exercées par l'État.

Des engagements financiers sont inscrits dans le socle constitutionnel de l'Accord de Nouméa et dans la loi organique ; certains sont conférés à la Nouvelle-Calédonie, d'autres aux provinces.

Des opérations structurantes peuvent également faire l'objet de financements particuliers.

À titre d'exemple, M. Tirou a rappelé que, lors du transfert de la compétence « enseignement secondaire », un montage particulier avait été organisé : la masse salariale a été estimée (environ 472 millions d'euros) et une négociation avec l'État a conduit ce dernier à mettre à disposition gratuitement l'effectif des enseignants employés avant le transfert ; la Nouvelle-Calédonie s'acquittant du complément.

Quatre marqueurs indissociables de l'autonomie

M. Travers a souhaité faire part de son expérience de technicien du droit. Il a rappelé que l'exercice du pouvoir législatif, prérogative nouvelle, ne pouvait être considérée comme l'unique marqueur de l'autonomie du territoire.

Ainsi, trois autres marqueurs, indissociables du premier, peuvent être identifiés, au premier lieu desquels l'ensemble des compétences transférées, tant dans le cadre de l'Accord de Nouméa qu'antérieurement et postérieurement à celui-ci, et qui sont essentielles pour le quotidien des citoyens (compétence santé, droit des assurances, protection sociale...).

Le deuxième marqueur est le principe constitutionnel d'irréversibilité des transferts, qui n'existe nulle part ailleurs, y compris pour des collectivités qui ont aujourd'hui acquis un niveau d'autonomie important, à l'instar de la Polynésie française.

À titre d'exemple, M. Travers a fait observer que la Polynésie avait connu une série de contentieux sur le recouvrement de l'impôt foncier institué par son Assemblée. Pour régulariser la situation, le Parlement français a adopté une loi organique de validation, reprenant ainsi la compétence en matière fiscale. La même situation s'étant présentée en Nouvelle-Calédonie, c'est le législateur calédonien lui-même qui a adopté la loi de validation.

Enfin, le troisième marqueur est la création d'un gouvernement collégial, alors qu'auparavant, l'exécutif était incarné par un Haut-Commissaire (équivalent du préfet), représentant de l'État.

L'Accord de Nouméa va même au-delà de l'autonomie en termes de terminologie, évoquant la « souveraineté partagée ».

Cela signifie donc que la Nouvelle-Calédonie, dans l'exercice de ses compétences, transférées de façon irréversible, est souveraine.

Par ailleurs, M. Travers revient sur l'exercice du pouvoir législatif et rappelle que les lois du pays adoptées par le Congrès ne peuvent plus être contestées devant le juge administratif ordinaire et doivent être déférées devant le Conseil Constitutionnel, qui réalise un contrôle

moins poussé, refusant de statuer sur les éventuels détournements de pouvoir et, dans le cadre des questions prioritaires de constitutionnalité, d'examiner les questions de procédure, se limitant ainsi au fond du droit.

Quatre objectifs à valeur constitutionnelle

Enfin, l'Accord de Nouméa dégage quatre objectifs à valeur constitutionnelle :

- le principe de protection de l'emploi local,
- le principe de rééquilibrage entre les différentes provinces,
- la maîtrise par la Nouvelle-Calédonie de ses propres outils de développement,
- le développement des terres coutumières.

Ainsi, le législateur calédonien a adopté des lois du pays en poursuivant ces objectifs et en prévoyant des dispositifs inédits, que le législateur national n'aurait pu adopter car il se serait heurté aux principes fondamentaux d'égalité, de liberté du commerce ou de la liberté d'entreprendre.

À titre d'exemple, les lois du pays relatives à la protection de l'emploi local représentent un dispositif légal qui serait absolument impossible à mettre en œuvre au niveau national.

M. Tirou a rappelé que les politiques mises en place en Nouvelle-Calédonie, notamment en termes de préférence locale à l'emploi, n'ont pu être instaurées que grâce à « l'écran constitutionnel » que constitue l'Accord de Nouméa.

Dans le même esprit, le Congrès a adopté une loi pour conforter le monopole d'importation accordé à un établissement public pour la viande bovine, chargé d'écouler en priorité la production locale et d'importer en fonction des volumes de production locale ; cela serait inenvisageable à l'échelle nationale.

M. Tirou a fait observer que l'exemple calédonien démontrait que le transfert de compétences, y compris en termes de pouvoir législatif, permettait d'adapter les politiques publiques de façon extrêmement poussée aux réalités locales.

À l'inverse, certains sujets peuvent demander un temps de traitement plus long, notamment si aucun consensus n'émerge entre les grandes sensibilités politiques ; certaines normes peuvent ainsi ne pas évoluer aussi vite que souhaité. De plus, certains textes, rares, peuvent être des copier-coller de textes métropolitains, et les élus et fonctionnaires peuvent s'apercevoir par la suite qu'ils s'avèrent inadaptés.

M. Daniel Qala a délivré des éléments chiffrés et a précisé que, depuis 1999, le Congrès avait donc adopté 259 lois du pays, soit une moyenne de 11 par an, l'exécutif représentant environ 90% de la production normative.

Les thématiques principales sont le droit fiscal (35%), le droit du travail (16%), le droit de la protection sociale (15%), le droit douanier (8%), la fonction publique (6%) et le droit économique (5%). D'autres thématiques ont fait l'objet de lois, tels que les transferts de compétences, l'identité, le droit de la construction, l'agriculture ou la pêche.

Sur le plan réglementaire, le Congrès et sa Commission Permanente ont, depuis 1999, adopté 6232 délibérations, soit 260 par an en moyenne (avec une répartition de 78% pour le Congrès, soit 4876 délibérations, et 22% pour la Commission Permanente, soit 1356 délibérations).

M. Tirou a également rappelé que la Nouvelle-Calédonie se trouvait actuellement dans une situation transitoire, avec un avenir institutionnel en discussion ; pour autant, le travail se poursuit et les élus siègent normalement.

Il a indiqué que, durant les dix dernières années, les élus s'étaient réellement approprié leurs nouvelles compétences, sans toutefois qu'il ne soit possible d'attendre d'eux qu'ils règlent en quelques années des problématiques qui n'ont pas été traitées durant des décennies ; ainsi, l'activité parlementaire est de plus en plus fournie, sans tomber dans l'obstruction.

À titre d'exemple, très peu d'amendements étaient déposés auparavant ; aujourd'hui, ils représentent une initiative parlementaire débridée et constructive.

La responsabilisation et professionnalisation de la classe politique par le transfert du pouvoir législatif

Ainsi, le transfert du pouvoir législatif a responsabilisé et professionnalisé la classe politique calédonienne.

La première loi du pays portait sur un dispositif visant à réguler les conventionnements des professionnels de santé et instaurer une priorité au bénéfice de certains professionnels qui avaient exercé dans des contrées reculées. Cela était parfaitement dérogatoire à tous les principes nationaux, notamment du fait du prisme européen. Pour autant, le Gouvernement calédonien a présenté ce texte devant le Conseil d'État, qui l'a immédiatement inscrit en Assemblée Générale¹⁴, et les Conseillers d'État ont dû en premier lieu s'interroger sur son caractère véritable de loi. Cette question est aujourd'hui tranchée depuis longtemps, et les lois du pays ont la même valeur au sein de la hiérarchie des normes que les lois adoptées par l'Assemblée nationale ou le Sénat.

M. Tirou a également fait observer que les élus calédoniens pouvaient voter une loi dans un délai moyen d'un mois, alors que le Parlement français mettait en général environ quatre mois pour parvenir à ce même résultat.

En termes d'organisation interne, M. Tirou a indiqué que l'un des défis qui s'était posé pour l'Assemblée avait été de revoir son fonctionnement. En effet, lors d'une même séance, l'Assemblée adopte, dans une démarche hybride, des lois et des délibérations à caractère réglementaire, de niveaux différents dans la hiérarchie des normes, avec des procédures et des modes de contestation distincts.

¹⁴ Le Conseil d'État peut se réunir en « section » ou en « assemblée générale », cette dernière traitant des questions les plus importantes, notamment les décisions « de principe » du Conseil d'État.

En conclusion, M. Tirou a observé que l'expérience calédonienne démontrait que, à 20.000 km de la métropole, un territoire disposant d'un nombre inférieur d'élus et de fonctionnaires au départ moins expérimentés, peut parfaitement exercer sérieusement un pouvoir législatif.

Interrogé par la Présidente Maupertuis sur les relations entre le Congrès et l'Exécutif, le rôle des provinces et les liens du territoire avec l'Union européenne, M. Tirou a rappelé que l'Exécutif, élu par l'Assemblée, était responsable devant elle. Collégial, il est le reflet des différentes sensibilités politiques et à l'initiative de 90% des normes soumises à l'Assemblée.

Il est mandaté pour trouver un consensus entre les deux grandes sensibilités et présenter des textes qui doivent répondre aux aspirations des cinq groupes politiques.

Les vicissitudes habituelles de la vie politique ont amené à différentes turbulences temporaires, telles des renversements de gouvernement ou une motion de censure.

Enfin, la montée en puissance de l'initiative parlementaire provoque aussi, parfois, la remise en cause de certains textes pourtant présentés par un Gouvernement unanime et solidaire.

Subsidiarité interne

S'agissant des relations avec les provinces, M. Tirou a rappelé que ces dernières, issues de la décentralisation interne, avaient été créés en 1988, et disposaient notamment de compétences en matière de développement économique et social ou d'éducation ; enfin, leurs compétences et celles du Congrès sont clairement définies et séparées.

De plus, la seule élection qui a lieu en Nouvelle-Calédonie est celle des membres des assemblées des provinces, qui sert également à désigner les membres du Congrès.

Ainsi, dans les 54 élus de l'Assemblée, 32 sont des élus de la province Sud (automatiquement désignés sur les 40 élus de cette assemblée de province), 7 sont des représentants de la province des îles Loyauté (sur 14) et 15 représentent la province Nord (sur 22) ; cela pose néanmoins la question du statut de l' élu, avec deux mandats, et notamment de la seule indemnité perçue.

Une cohérence s'instaure ainsi entre les différentes collectivités et les élus ont tant un rôle d' élu local que de représentant de l'ensemble des provinces et de législateur ; en complément, des réunions sont organisées entre les différents secrétaires généraux du Congrès, du Gouvernement et des provinces, pour coordonner l'action des collectivités sur des problématiques communes.

S'agissant des relations avec l'Union européenne, M. Tirou précise, en caricaturant son propos, que la Nouvelle-Calédonie dispose « des avantages sans les inconvénients ».

En effet, le territoire est régi, non pas par le traité sur l'Union européenne, mais par la décision relative à l'association à l'Union européenne des pays et territoires d'Outre-mer, qui prévoit différents principes dont l'application ne s'avère pas spécialement complexe.

La Nouvelle-Calédonie bénéficie en revanche de l'espace Schengen, de la possibilité d'exporter dans les pays de l'Union européenne sans barrières douanières ou de la libre circulation.

L'Union n'est pour autant pas absente de la région Pacifique et elle a apporté des aides substantielles au développement, notamment à travers le Fonds européen de développement qui a contribué à financer à la fois des investissements structurants mais aussi, à titre d'exemple, la politique de formation professionnelle.

Cela représentait un enjeu important car la mise en place d'un système de préférence territoriale à l'emploi supposait que la main d'œuvre soit qualifiée et formée.

En réponse à Don Joseph Luccioni l'interrogeant sur la possibilité de créer des commissions d'enquête parlementaire, M. Tirou a indiqué que la loi organique statutaire prévoyait ce dispositif. Sa mise en œuvre a été réalisée une fois, en 2012, et cette expérience a démontré les limites de l'exercice, notamment en termes de pouvoir d'investigation des conseillers et d'obligation pour les personnes de se soumettre à des audits.

De plus, au titre de la séparation des pouvoirs, une commission d'enquête ne peut intervenir sur des faits faisant l'objet de poursuites judiciaires.

Par ailleurs, les élus du Congrès envisagent fortement de devenir de véritables parlementaires, au niveau statutaire du terme ; cela impliquerait, notamment, la question de l'immunité, particulièrement dans leur expression politique.

S'agissant de la procédure législative, suite à une question, M. Travers a précisé qu'elle était décrite de façon précise dans la loi organique statutaire ; de plus, une disposition générale dans ce même texte permet au Congrès d'apporter des compléments dans son règlement intérieur.

Ce document précise donc un certain nombre d'éléments, la procédure dans son ensemble demeurant sous le contrôle du juge constitutionnel.

En complément, M. Tirou a indiqué que la loi statutaire avait subi quelques évolutions, et intégrait des éléments pratiques qui semblent relever davantage du règlement intérieur.

Leur sacralisation représente donc une contrainte car il est particulièrement difficile de procéder à des modifications.

De plus, les dernières évolutions d'importance de la loi organique remontent à 2009-2010 et portaient sur le fonctionnement du Congrès ; elles ont introduit des garanties supplémentaires, notamment dans l'exercice du mandat d'élu, ainsi que des incompatibilités et des problématiques liées aux conflits d'intérêts.

La même année, la procédure de QPC (Question prioritaire de constitutionnalité) pour les lois du pays a été mise en œuvre.

Pour sa part, le règlement intérieur de l'Assemblée a été instauré en 1999 ; il est largement inspiré de celui du Sénat, ce qui s'explique *a priori* par le fait que le Président d'alors était également sénateur.

M. Tirou a souhaité attirer l'attention des commissaires sur l'importance de la précision des textes et, à titre d'exemple, il a indiqué que l'article 74 de la Constitution confère à des

collectivités d'Outre-mer, et notamment la Polynésie française, des compétences en matière d'accès à l'emploi, en matière de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier.

A contrario, la Nouvelle-Calédonie, pour sa part, ne dispose pas d'outils juridiques relatifs à la protection du patrimoine foncier, en dehors des dispositions prévues pour les terres coutumières.

Interrogé par Nadine Nivaggioni sur la question linguistique, M. Tirou a rappelé que 28 langues kanak coexistaient en Nouvelle-Calédonie. L'Accord de Nouméa en reconnaît l'existence comme langues l'enseignement et de culture, ce qui représente un fait politique et culturel majeur.

La création d'une académie des langues kanak, également prévue dans ce cadre, a été créée en 2007 afin de contribuer à leur connaissance, leur sauvegarde et leur enseignement.

M. Tirou a observé que la question de la préservation de la culture kanak était un sujet sur lequel le Congrès avait sans doute moins avancé ; il a également précisé que ces thématiques, très politiques, devraient être abordées avec les élus du territoire.

Enfin, l'intégration des langues dans les programmes scolaires a fait l'objet d'une décision en 2005 et le projet éducatif en 2016.

M. Tirou a également rappelé que, si la proportion de textes adoptés sur la question identitaire demeurait très faible (1%), l'Accord de Nouméa plaçait l'identité kanak au centre du dispositif.

Interrogé par Romain Colonna sur le contrôle *a priori exercé* par le Conseil d'État, M. Travers a précisé que le processus législatif prévoyait une fonction consultative : dans ce cadre, le Conseil d'État est obligatoirement consulté sur les projets et les propositions de loi du pays ; il rend un avis strictement juridique, et non pas en opportunité.

Il ne s'agit pas d'un avis conforme mais, dans la pratique, il est quasi-systématiquement suivi par le Gouvernement ou les élus auteurs des propositions ; en effet, cela apporte une garantie aux textes sur le plan juridique.

Par la suite, le contrôle juridictionnel est effectué par le Conseil Constitutionnel.

Le contrôle de légalité des délibérations réglementaires est pour sa part réalisé par le représentant de l'État, et tout contentieux est arbitré par le juge administratif, dans le cadre du recours pour excès de pouvoir classique.

À titre d'exemple, en vingt ans, le Haut-Commissaire a déféré 2 ou 3 délibérations adoptées par le Congrès.

Sur la question du rôle du Conseil d'État en termes d'aide à l'acquisition de l'appareil législatif, M. Tirou a indiqué avoir toujours observé, parmi ces hauts fonctionnaires, une réelle volonté d'accompagnement des juristes calédoniens, sans condescendance ou dérive jacobine.

Ainsi, en amont du passage en section pour avis, des échanges sont réalisés avec les commissaires du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, afin de proposer des solutions

juridiques ou des améliorations du texte ; une réelle collaboration s'est donc instaurée, et a permis de parvenir à des compromis et des solutions communes.

Des conseillers d'État ont ainsi aidé les élus calédoniens à produire les textes relatifs à la préférence territoriale à l'emploi ou la codification des règles en matière de droit du travail.

Le président Romain Colonna est revenu sur le caractère « transitoire » du Titre constitutionnel concernant la Nouvelle-Calédonie. Sans demander aux fonctionnaires d'émettre un avis sur le processus de négociation en cours entre la Nouvelle-Calédonie et le gouvernement français, il a néanmoins souhaité savoir qu'elle pourrait être la suite constitutionnelle afin de sortir du caractère « transitoire ». S'agissant du caractère transitoire du titre XIII de la Constitution, intitulé « dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie », M. Travers a indiqué que les deux articles le constituant n'avaient pas vocation à perdurer.

En effet, l'article 76 dispose qu'une consultation doit être organisée pour approuver l'Accord de Nouméa, ce qui a été réalisé en 1998, et l'article 77 traite de la loi organique de déclinaison et des éléments qu'elle devait contenir, notamment les conditions et délais des consultations sur l'accession à la pleine souveraineté.

Trois consultations ont ainsi eu lieu et, bien que l'organisation de la troisième soit fortement contestée – les indépendantistes l'ont boycottée – une réponse négative considérée comme légitime par le gouvernement français, a été rendue.

L'Accord de Nouméa prévoyait, dans ce cas de figure où les trois référendums seraient négatifs, une réunion des partenaires politiques pour examiner la situation ainsi créée ; cette séquence est aujourd'hui en cours et des réunions ont lieu à Nouméa et à Paris.

Personne n'imagine l'espace d'un instant une régression institutionnelle concernant la Nouvelle-Calédonie. Par conséquent, sans présumer de l'issue de la négociation actuelle entre les représentants de la Nouvelle-Calédonie et le gouvernement français, selon une position *a minima de statu quo*, une autonomie législative, de nature organique, l'actuelle, existera bel et bien dans le cadre constitutionnel français, et non plus à titre « transitoire ».

Conclusion 3 :**Le transfert de compétences : un processus certes complexe mais tout à fait réalisable**

Afin de mieux comprendre les enjeux liés à l'autonomie, il a fallu mieux cerner ce qui constitue un pan essentiel de l'autonomie : le transfert de compétences. On aurait évidemment tort de croire qu'il se résume à exercer une compétence initialement du ressort de l'État.

Notre travail a révélé deux réalités complémentaires :

La première nous renvoie à la complexité des transferts de compétences et la grande diversité de catégories de compétences. Elles ne sont en effet pas toutes de même nature, ni ne s'exercent de la même manière. Un travail important consiste donc à identifier les compétences, les corréler aux objectifs assignés par le pouvoir politique, inscrire le transfert dans un calendrier acceptable, et adjoindre à la compétence transférée les moyens humains et financiers afférents.

La seconde réalité que l'on a pu observer est que les transferts, pour complexes qu'ils soient, sont tout à fait réalisables et peuvent – pour ne pas dire « doivent » – déboucher sur une effectivité accrue. En ce sens, l'exemple de la Nouvelle-Calédonie est probant et a largement éclairé nos travaux. Sans rentrer dans des considérations politiques à ce stade concernant la Nouvelle-Calédonie, la seule observation du transfert irréversible de la compétence législative et l'observation de l'exercice de cette compétence, est très encourageant pour la suite du processus relatif à l'avenir institutionnel de la Corse.

Elle a fait ressortir également un point saillant : la formation des hommes et femmes. Autrement dit, si telle ou telle compétence ne trouve de ressource humaine à l'instant de son transfert, la formation demeure l'une des clés de voûte de tout projet autonome et des transferts de compétences qui en découlent. Il faut donc penser l'autonomie également en termes processuels, de progressivité et de formation à la légistique.

Au final, transférer des compétences est une entreprise qui peut s'avérer complexe, non sans difficulté, pour autant, c'est non seulement possible mais cela peut très bien fonctionner et être très motivant politiquement.

Conclusion générale :

Vers un statut d'autonomie pour la Corse : les perspectives

Au terme de ce premier cycle d'auditions, nous pouvons dégager un certain nombre de conclusions et tracer quelques perspectives. Celles-ci relèvent, au-delà du travail mené, tout à la fois de la *légitimité* conférée par le suffrage universel, de la *démocratie* dans la mesure où elles s'inscrivent dans un cadre organisé, pluriel, et respectueux des différences et enfin de la *politique* au sens le plus noble du terme du fait qu'elles s'adossent également à des choix de société.

Il s'agit donc bien pour nous, à l'issue de ce travail, de dégager des perspectives légitimes, démocratiques et politiques qui nous conduisent vers un statut d'autonomie pour la Corse et son peuple.

• La reconnaissance politique formelle du conflit

Nos travaux ont fait apparaître une donnée importante qui doit accompagner un processus politique visant l'autonomie de la Corse : la reconnaissance du conflit qui conduit à la négociation entre les différentes parties et à un débouché positif. Cela a été très clairement le cas s'agissant de la Nouvelle-Calédonie. Les situations ne sont évidemment pas comparables, nous l'avons déjà dit dans ce rapport, pour autant, le principe de *reconnaissance* d'une situation antérieure, asymétrique, déséquilibrée, excluante, méprisante, et donc portant en elle tous les germes et avatars du conflit et de la révolte, doit être objectivée et communément partagée afin de conduire à bien le processus. C'est le fondement politique de la négociation en Nouvelle-Calédonie. Cette reconnaissance, équilibrée, est inscrite dans le préambule de l'accord de Nouméa constitutionnalisé : Titre XIII - Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie / Article 76 : Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au Journal officiel de la République française. [...] ». L'Accord, prenant en compte l'ensemble des parties impliquées dans le conflit, signé sous l'égide du premier ministre Lionel Jospin reconnaît « [...] les ombres de la période coloniale [...] », ajoutant que « Le choc de la colonisation a constitué un traumatisme durable pour la population d'origine. », que « La colonisation a porté atteinte à la dignité du peuple kanak [...] », « Les Kanaks ont été repoussés aux marges [...] de leur propre pays ».

Chaque situation conflictuelle est politiquement singulière mais l'issue d'un conflit a ceci de commun qu'elle suppose sa reconnaissance et les raisons qui ont poussé les peuples à la révolte.

L'issue d'un conflit repose donc sur un accord politique entre les parties et acteurs afin d'enraciner une paix durable. Cet accord formalise et contient « la solution politique globale » que nous appelons nous-mêmes de nos vœux en Corse. Cet accord et la solution politique qu'il contient se traduisent juridiquement par une révision de la Constitution et une loi organique, prévoyant le nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie, de nouveaux droits pour les citoyens, une nouvelle organisation institutionnelle, un transfert de compétences progressif et irréversible, et une nouvelle relation entre le territoire et la République française.

- **Le risque d'une autonomie de façade ou l'autonomie mais sans... l'autonomie**

Les diverses auditions ont clairement fait apparaître un risque, celui d'aller vers l'autonomie mais sans l'autonomie, aussi incongrue que la formule puisse paraître ainsi rédigée. Ce risque pourrait se matérialiser de deux manières :

- d'une part, au niveau proprement français, le risque est réel d'avoir par exemple une reconnaissance de l'autonomie inscrite au CGCT, défendue et promue par la République française à l'instar de Saint-Barthélemy ou d'autres territoires avec des formules dans le CGCT du type : « [La collectivité de Saint-Barthélemy] est dotée de l'autonomie » ou encore « La République garantit l'autonomie de Saint-Barthélemy » (Article LO.6211-1 CGCT). Pour autant, comme nous l'avons vu, ce territoire n'est en rien autonome au sens de la revendication corse, de la Nouvelle-Calédonie ou des territoires européens autonomes, insulaires ou non.

Nous rappelons à cet égard qu'une évolution statutaire de la Corse vers l'autonomie (législative et fiscale) ne saurait se concevoir en dehors d'une révision de la Constitution et de l'adoption d'une loi organique, précisant ledit statut (organisation et fonctionnement des institutions de la Collectivité autonome de Corse, transfert de compétences, relation à l'État central et aux collectivités infra-territoriales...).

- d'autre part, au niveau plus général des conditions des transferts de compétences. Si la compétence n'est que trop partiellement transférée, ou que l'exercice est trop largement partagé entre l'État et la Collectivité ou concurrencée par des compétences exclusives de l'État ou que les moyens financiers et/ou humains n'accompagnent pas le transfert, par conséquent tout ou partie des raisons ici invoquées conduiront à l'impossibilité de l'exercice de ladite compétence et donc du principe d'autonomie dont relève le transfert.

La Corse pourrait donc être officiellement dotée d'un statut d'autonomie mais avec, dans divers domaines, l'impossibilité d'exercer ses compétences. Par conséquent, l'ensemble de ces précautions doivent être intégrées au moment de la construction du futur statut. Il s'agit ici d'éviter de doter la Corse d'une éventuelle autonomie de droit mais sans réalité de fait.

- **Le respect des normes supérieures, traités internationaux et de certaines lois déjà en vigueur**

La question du possible « détricotage » d'importantes lois existantes est régulièrement revenue au cours de nos échanges, notamment s'agissant du droit de l'environnement, des droits sociaux, ou encore du droit du travail. Tout à fait légitimes, ces préoccupations doivent néanmoins être nuancées et atténuées.

Premièrement, si la Collectivité autonome de Corse pourra par définition se doter de ses propres lois et règlements dans les domaines précités et selon les conditions prévues par le statut ainsi construit (dispositions constitutionnelles et dispositions contenues dans la loi organique), elle restera tout de même soumise à un certain ordre juridique supérieur.

En effet, en vertu du principe général de juridicité/légalité, découlant de la théorie (centrale en droit positif) de la hiérarchie des normes, les « lois de Corse », tout comme « les lois de pays » en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie (selon des modalités distinctes comme nous l'avons vu), devront respecter et se conformer aux normes supérieures, notamment les lois

organiques, le bloc de constitutionnalité (*Constitution du 4 octobre 1958 avec son Préambule, Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, Charte de l'environnement de 2005, les Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR)...*) et le bloc de conventionnalité (*engagements et traités internationaux, droit de l'Union européenne, droit conventionnel européen*). Cette obligation de conformité n'a d'ailleurs rien de propre aux lois de collectivités plus ou moins autonomes. Elle s'impose également aux lois nationales votées par le Parlement.

Ainsi, le législateur corse autonome devra se conformer à un certain nombre de principes et de règles contenus dans les normes supérieures, y compris en ce qui concerne la préservation de l'environnement (*Charte de l'environnement*), les droits sociaux qui ont acquis une valeur constitutionnelle (Préambule de 1946), etc.

De plus, s'il est parfaitement acquis au terme de ce rapport qu'un territoire bénéficiant d'un statut d'autonomie doit se conformer au juge constitutionnel, au droit international, et pour la Corse, de fait, au droit communautaire européen, un statut d'autonomie n'empêche en rien les décideurs politiques qui le bâtissent de retenir certaines lois ou grands principes déjà existants comme la loi « littoral » (cet exemple a régulièrement été posé en commission). Cela impliquerait d'inscrire ces « garde-fous » dans la loi organique portant statut d'autonomie de la Corse.

Précisons à toutes fins utiles que le législateur français, en dehors de tout statut d'autonomie de la Corse, pourrait par ailleurs tout à fait détricoter la loi littoral sans que la Corse ne soit pour autant autonome. En effet, « *ce qu'une loi fait, une autre peut le défaire* ». L'exemple de la réforme des retraites est tout à fait significatif.

- **Les invariants de l'autonomie**

Nous avons déjà consacré au premier chapitre de ce rapport, une liste de ce que nous avons appelé les invariants de l'autonomie. Il ne s'agit donc pas ici de la reproduire sinon pour dire une fois de plus que l'autonomie est bornée, relève aussi de logiques structurelles que l'on retrouve partout quel que soit le territoire visé. Ces invariants, avec toutes les nuances qui s'imposent, doivent permettre tout à la fois d'expliquer l'autonomie et de bâtir un projet qui soit singulier à la Corse autant que commun aux autres autonomies, notamment insulaires méditerranéennes.

- **La question de la légitimité**

Est-ce que les élus de la Corse, dans leur diversité, sont fondés à poser la question de l'autonomie de la Corse ? Cette question est parfois apparue dans nos échanges. Elle est selon nous fondamentale dans la mesure où les représentants élus de la Corse procèdent de la même légitimité que celle dont jouissent les représentants politiques français au plus haut rang desquels le président de la République française Emmanuel Macron. Certes le corps électoral n'est pas le même, certes la puissance institutionnelle française est incomparable, certes la force des politiques publiques continentales peut être démultipliée. Mais ce n'est pas cela qui doit être comparé, cela n'aurait que peu de sens. En revanche, la légitimité des élus d'un bord à l'autre de la Méditerranée, est, quant à elle, parfaitement comparable et opposable. Il ne saurait y avoir ici, sur ce point précis, d'asymétrie dans la légitimité à porter telle ou telle

revendication qui procède du suffrage universel. Ce point a été saillant au cours des auditions. Dans ce contexte, depuis 2015, selon des configurations politiques différentes et avec des majorités toujours croissantes, la question de l'autonomie a largement été validée par les urnes. Dans le même ordre d'idée, la légitimité des futurs élus d'une Corse autonome procèdera du suffrage universel et conditionnera fortement les relations de coopération avec l'État central.

• La révision constitutionnelle

Cette question est revenue à plusieurs reprises dans les débats de la commission, notamment au regard des difficultés à réunir les 3/5 du Congrès du Parlement (réunion de l'Assemblée nationale et du Sénat), majorité qualifiée nécessaire pour une réforme constitutionnelle.

Il apparaît en effet qu'Emmanuel Macron ne bénéficie pas de cette majorité sous la bannière des partis qui soutiennent la majorité présidentielle. Ce fait, pour vrai qu'il est (en partie), ne doit pas, pour autant, conditionner le projet d'autonomie des Corses et de leurs représentants d'une part, et la poursuite du processus d'autre part. D'autres groupes ou élus politiques sont susceptibles de se prononcer favorablement sur un projet porté par les Corses et également défendu par le Gouvernement. Le problème des 3/5 se pose davantage à Emmanuel Macron qu'au projet politique porté par la Corse.

Aussi, convient-il de ne pas inverser les séquences : l'enjeu des semaines et mois à venir réside dans l'élaboration d'un accord entre la Corse et le Gouvernement, lequel accord devant dans un second temps être approuvé par le Parlement.

De plus, il nous paraît important de préciser ici que la procédure de révision de la Constitution prévue par son article 89 suppose :

- L'accord du Président de la République et du Gouvernement ;
- L'accord, en termes identiques, de chacune des deux chambres (Assemblée nationale et Sénat) ;

Étant précisé qu'il revient au Président de la République de choisir la voie, parlementaire ou référendaire :

- l'accord du Parlement réuni en Congrès à Versailles (majorité des 3/5 des suffrages exprimés) ;
- ou l'accord des citoyens par référendum.

Dans le même ordre d'idée, l'avenir constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie a été soumis à référendum au niveau français et a été approuvé par 79,9% des votants en faveur du « pour » (40% de participation sur 38 millions d'électeurs appelés aux urnes). Il s'agit du référendum du 6 novembre 1988 sur l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie qui a permis d'entériner les accords de Matignon du 26 juin 1988.

Autrement dit, l'argument s'appuyant sur le fait qu'Emmanuel Macron n'a pas de majorité au Parlement ne peut être recevable pour justifier de ne pas porter un projet d'autonomie ambitieux pour la Corse et son peuple.

Par ailleurs, au cours des auditions, est revenue la question référendaire au niveau corse et la validation d'un futur projet par le peuple corse. Cette question ne saurait donc s'appréhender uniquement au niveau hexagonal.

- **La « citoyenneté » n'est pas incompatible avec un processus politique et un règlement politique du conflit**

La citoyenneté est apparue comme un concept mouvant et interprétable. Les « lignes rouges » posées par le gouvernement et le chef de l'État, notamment la seconde (« ne pas créer deux catégories de citoyens »), ne sauraient demeurer en l'état au cours de la négociation. Elles relèvent davantage de l'opposition politique plutôt que juridique. Certaines revendications validées par les Corses sont déjà promues et appliquées sur d'autres territoires français, sans nécessairement qu'une citoyenneté spécifique soit prévue (*cf.* exemple Polynésie française) : des mesures préférentielles ou prioritaires d'accès à l'emploi public et privé (corsisation des emplois), à la propriété foncière et immobilière (statut de résident), sont en effet politiquement et juridiquement envisageables (et souhaitables) à condition de réviser la Constitution à cet effet et d'adopter une loi organique les précisant (*cf. infra : Constitutionnaliser certaines revendications*). Partant de là, la représentation des élus de la Corse doit être confortée dans ses choix de porter légitimement et avec conviction ses revendications.

- **Constitutionnaliser certaines revendications**

La question s'est posée de savoir si certaines revendications relevant d'une dimension constitutionnelle, devaient nécessairement être inscrites au niveau de la Constitution au-delà de la seule mention d'un pouvoir législatif octroyé à la Collectivité de Corse. Dans le cadre par exemple de la Polynésie française, des mesures (similaires en termes de revendications en Corse) sont déjà inscrites dans la Constitution à l'article 74 qui dispose en outre que « 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 ; ». C'est le cas également pour la Nouvelle-Calédonie.

Véronique Bertile a ajouté à ce propos qu'à défaut d'une telle inscription, le contrôle des lois, obligatoirement réalisé par le Conseil Constitutionnel, risque de conclure à une inconstitutionnalité du texte. Dans la pratique, si la Collectivité autonome de Corse adopte une loi instaurant le statut de résident (ou la co-officialité de la langue corse, ou la corsisation des emplois) sans que ces mesures soient prévues constitutionnellement, ladite loi serait censurée par le Conseil constitutionnel car contrevenant à un certain nombre de principes contenus dans la « norme suprême » (droit de propriété mentionné dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, officialité de la langue française prévue à l'article 2 de la Constitution, principe d'égalité du citoyen devant la loi...).

Par ailleurs, un statut d'autonomie pour la Corse nécessiterait une inscription dans la Constitution et une loi organique qui viendrait compléter les dispositions inscrites dans la Loi fondamentale.

En revanche, la seule inscription de l'autonomie de la Corse dans la Constitution, et quel que soit le choix opéré, ne suffirait pas à satisfaire un certain nombre de revendications de la famille nationaliste, notamment en termes de priorité d'accès à la propriété, à l'emploi, d'identité culturelle et de langue. Cela impliquerait, au nom du principe constitutionnel d'égalité, de prévoir un tel statut, outre l'autonomie, dans le bloc constitutionnel.

- **La question linguistique et la coofficialité**

En Nouvelle-Calédonie, du fait de l'existence de nombreuses langues propres, le français reste la langue véhiculaire de compréhension et personne ne l'a contesté. En Polynésie, en revanche, le statut dispose que les langues propres peuvent être employées ; pourtant le Conseil d'État affirme régulièrement le primat exclusif de l'article 2 de la Constitution. Dans ce contexte, il serait plus judicieux selon Mme Bertile de conférer dans un Titre spécifique à la Corse un statut de co-officialité en faveur de la langue corse, qui comme on le voit en Italie ou en Espagne, peut-être corrélé à l'autonomie.

- **L'insularité**

Géographiquement, la Corse fait figure d'exception dans le cadre métropolitain : elle est la seule île de métropole (de cette taille). Le fait insulaire constitue une donnée objective qui peut être mobilisée, y compris pour rassurer l'État central. En effet, il ne s'agit nullement d'imposer à la République française une refonte totale et globale de son organisation politique et administrative largement unitaire même si décentralisée depuis les années 1980. Il s'agit simplement d'octroyer à la Corse des pouvoirs normatifs particuliers correspondant à sa réalité insulaire. Le parallèle peut à cet égard être réalisé avec le Portugal, État tout autant unitaire que la France, qui octroya néanmoins un statut d'autonomie aux archipels des Açores et de Madère.

En outre, il faut chercher à avancer conformément à tout le travail déjà effectué notamment au travers de l'article 174 du Traité de Fonctionnement de l'Union européenne, la Corse n'étant pas couverte par l'article 349.

Toutefois, la mobilisation de l'article 174 ne peut être réalisée qu'avec le soutien de l'État membre dont dépend le territoire qui en demande l'application ; or l'État français a refusé jusqu'à présent une telle démarche pour la Corse.

Certaines régions insulaires, au sein d'États membres, sont dans une relation asymétrique avec l'Union européenne.

L'autonomie de la Corse, s'adossant notamment à son insularité, faciliterait sans doute une meilleure coopération Collectivité/État/Union européenne.

- **Les compétences transférables et les compétences transférées et le travail légistique**

Par principe, toute compétence est potentiellement transférable sur la durée. Le président du Conseil exécutif de Corse et la majorité territoriale parmi d'autres forces politiques, ont régulièrement rappelé que l'ensemble des transferts pouvait être envisagé hormis ce qui relevait du régalien. Cela ne veut pas dire, bien évidemment, que tout doit être transféré *hic et nunc*.

Il est donc nécessaire de réfléchir précisément aux compétences demandées et de prévoir un échéancier, listant les matières pour lesquelles un transfert est souhaité immédiatement ou dans un futur proche ou sur le plus long terme. Cela permettrait également d'avancer dans des négociations pour des compétences que l'État n'est pas prêt à transférer dès à présent.

À court terme, l'enjeu repose sur une inscription de la Corse dans la Constitution afin d'y consacrer son statut d'île autonome. À moyen terme, il s'agit de construire le contenu de cette

autonomie, notamment à travers l'identification, la définition et les modalités des transferts de compétences à réaliser et à inscrire dans la loi organique.

Les transferts de compétences qui ont eu lieu en Polynésie française ou en Nouvelle-Calédonie n'ont pas porté atteinte à la souveraineté nationale (la Nouvelle-Calédonie bénéficiant dans le cadre du préambule de l'accord de Nouméa d'une « *souveraineté partagée* » sur certaines matières transférées), ni à l'indivisibilité ou à l'unité de la République ; de plus, le contrôle demeure aux mains de l'État, qu'il soit réalisé par le Préfet/Haut-commissaire ou par les juridictions nationales, qui garantissent la prééminence des intérêts nationaux et le maintien de l'unité de l'ordre juridique français.

En parallèle d'un transfert de compétences, se met en place, normalement, un système de compensation, avec un transfert de moyens et/ou de personnels.

À titre d'exemple, en Polynésie française, dès lors que des compétences de l'État ont été transférées, les agents des services déconcentrés ont intégré, avec leur accord, la fonction publique polynésienne. Par la suite, des formations à la légistique ont été mises en place.

Sur les compétences de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, Mme Bertile a évoqué le travail titanesque ayant consisté à identifier l'ensemble des lois auxquelles ces territoires ne sont plus soumis. A titre d'exemple, la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française décline les transferts de compétences, puis énonce les articles des différents codes qui ne s'appliquent plus sur ce territoire.

Un important travail de légistique sera donc nécessaire, sur l'ensemble de la législation française, afin de définir les lois auxquelles la Corse ne souhaite plus être soumise.

Mme Bertile a observé qu'un élément de réponse, permettant de sortir de la difficulté évoquée, est de demander la compétence de principe ; dans ce cadre, ce sont les compétences de l'État qui doivent être définies et délimitées, le reste revenant, par défaut, à la Collectivité.

En Polynésie française, la compétence d'attribution revient à l'État, et cela a permis d'échapper à de nombreuses complications.

Par ailleurs, la commission a pu constater que, dans la majorité des îles autonomes méditerranéennes, territoires auxquels se réfère le Président de la République, la compétence de principe va au territoire et la compétence d'attribution à l'État ; cela étant toutefois permis par leur Constitution. Les éléments présentés relatifs à la Polynésie française démontrent ce que la Constitution française permet déjà actuellement, cela ne devant toutefois pas constituer une limite infranchissable.

- **Un titre dans la Constitution suivi d'une loi organique**

La construction et l'avènement d'un statut d'autonomie pour la Corse implique une double opération juridique dans le temps :

- En premier lieu, l'inscription de la Corse dans la Constitution afin d'y consacrer son statut d'île autonome dotée du pouvoir législatif ;
- En second lieu, l'élaboration d'une loi organique portant statut d'autonomie de la Corse.

S'agissant de l'inscription de la Corse dans la Constitution :

En fonction de l'ensemble des auditions, et arrivant au terme de ce rapport, il nous semble pertinent d'inscrire la Corse dans la Constitution à travers un Titre spécifique venant consacrer l'autonomie de la Collectivité de Corse, dotée d'un pouvoir législatif de nature organique.

Premièrement, l'évolution institutionnelle de la Corse vers un statut d'autonomie implique nécessairement une révision constitutionnelle disposant que la Corse est une collectivité à statut particulier dotée de l'autonomie. Sans inscription expresse de la Corse dans la « norme suprême », il ne saurait y avoir d'autonomie pour notre île.

Deuxièmement, le choix d'un Titre, plutôt que d'un article, s'explique doublement :

- D'une part, il s'agit de consacrer constitutionnellement les spécificités géographiques, économiques, sociales, historiques, ainsi que l'identité culturelle et linguistique de la Corse, et de les traduire à travers un statut d'autonomie *sui generis*. En effet, territoire insulaire de Méditerranée occidentale, abritant le peuple corse – communauté historique et culturelle vivante –, la Corse se distingue des autres collectivités territoriales en France, qu'elles soient de droit commun ou à statut particulier, en métropole ou en Outre-mer. Si des parallèles peuvent être effectués entre les territoires, la Corse n'est ni la Polynésie française (article 74C), ni la Nouvelle-Calédonie (Titre XIII), et encore moins la région Sud. Cette inscription constitutionnelle prolongerait, en droit, sa situation singulière, tant dans le contenant (le titre spécifique) que dans le contenu (le statut d'autonomie).
- D'autre part, l'insertion d'un titre spécifique consiste à formaliser le « caractère exceptionnel » du statut d'autonomie conféré à la seule île de France métropolitaine (de cette taille). Ainsi, cette place constitutionnelle peut être de nature à rassurer le Gouvernement, susceptible de craindre un démantèlement de la structure unitaire, déconcentrée et décentralisée, de l'organisation politique et administrative de l'État français. Inscrire la Corse dans la Constitution dans le giron de l'article 72 relatif aux communes, départements, régions et collectivités à statut particulier, constituerait une aberration politique.

Troisièmement, dans le cadre constitutionnel français actuel, la Nouvelle-Calédonie reste le seul territoire doté d'une véritable autonomie prenant des normes législatives de nature organique, contrôlées par le juge constitutionnel. Or, il se trouve que sa consécration constitutionnelle repose sur un Titre.

S'agissant de l'élaboration de la loi organique portant statut d'autonomie de la Corse :

Ladite loi organique viendrait préciser le contenu du statut d'autonomie de la Corse, en prévoyant notamment :

- l'organisation et le fonctionnement des institutions de la Corse autonome ;
- la répartition des compétences normatives entre la Collectivité de Corse et l'État (compétences « exclusives », « partagées », « réservées », de principe et d'attribution...) ;
- les modalités de leur exercice et du contrôle juridictionnel ;
- les rapports entre la Collectivité de Corse et l'État d'une part, et les relations de la Collectivité de Corse avec le bloc communal et intercommunal, etc.

• **La subsidiarité interne**

L'autonomie ne concerne pas que la Collectivité de Corse comme institution. Elle doit être pensée par conséquent à l'échelle de la Corse. Il s'agit bien de l'autonomie de la Corse, tout en reconnaissant à la Collectivité de Corse le fait d'être la principale institution de l'île garante des intérêts moraux et matériels du peuple corse. Les différents statuts observés et les différentes auditions réalisées ont toutes fait apparaître un renforcement ou la mise en place d'un principe de subsidiarité interne. Autrement dit, l'autonomie d'un territoire permet de développer au sein de ce même territoire des relations politiques et institutionnelles efficaces et proches avec les autres collectivités.

• **L'autonomie, un cadre pour répondre aux défis de la Corse et améliorer la vie quotidienne du peuple corse**

L'autonomie de la Corse pourrait constituer le prolongement institutionnel et statutaire de la solution politique globale que nous appelons de nos vœux pour régler la question corse et enraciner une paix réelle et durable en Corse. *A minima* pour les nationalistes, son avènement constituerait une évolution salutaire en faveur d'un peuple corse maître de son destin et de ses choix essentiels.

Mais l'intérêt du statut d'autonomie de la Corse ne se limite pas à ces considérations, aussi importantes soient-elles : l'autonomie pourrait octroyer à la Corse un certain nombre d'outils et d'instruments normatifs et fiscaux, nécessaires à son progrès économique, social, environnemental, culturel et linguistique, dont elle ne dispose pas à l'heure actuelle.

En effet, malgré son statut particulier, la Collectivité de Corse ne bénéficie aujourd'hui d'aucun pouvoir normatif substantiel. Autrement dit, son pouvoir de décision, ses moyens financiers et budgétaires, ainsi que ses capacités d'action sont contraints par le droit actuel. Ils doivent se conformer aux lois françaises qui s'appliquent uniformément de Dunkerque à Bunifaziu, en dépit des réalités des territoires et des spécificités de la Corse (île montagne faiblement peuplée...) et de son peuple.

S'il est vrai que le législateur reconnaît à la Collectivité de Corse un certain nombre d'attributions normatives (article L. 4422-16 du Code général des Collectivités territoriales)¹⁵, celles-ci s'avèrent particulièrement inefficaces : concernant le « pouvoir » d'adaptation législative et réglementaire, sur près d'une trentaine de demandes de l'Assemblée de Corse, aucune n'a trouvé une issue favorable, cette disposition n'étant pas contraignante pour l'État.

Pourtant, les enjeux sont colossaux et les défis immenses pour la Corse et pour les Corses : spéculation foncière et immobilière, résidentialisation secondaire, fiscalité du patrimoine, préservation de l'environnement, développement économique et social, transports internes et extérieurs, politique énergétique, sauvegarde de la langue et de la culture corses, gestion des déchets, politique de l'eau, accès au logement, à l'éducation et à la santé...

En ce sens, l'autonomie permettrait à la puissance publique insulaire de mieux répondre aux défis de la Corse et d'améliorer la vie quotidienne des Corses.

Exemples de mesures concrètes pouvant être prises dans le cadre de l'autonomie :

- Sur la fiscalité du patrimoine : face à la fin programmée des « arrêtés Miot » en 2027, mise en place d'une fiscalité successorale protectrice afin d'éviter les phénomènes de dépossesion ;
- En matière de lutte contre la spéculation foncière et immobilière : création d'un droit de préemption renforcé pour la Collectivité de Corse dans des zones et à partir de niveaux de transaction défini par délibération de l'Assemblée de Corse ;
- Sur le pouvoir d'achat : sur proposition du Conseil exécutif de Corse et sur la base d'un rapport / diagnostic identifiant les contraintes réelles, possibilité de réguler / plafonner les prix des carburants à la pompe, et déterminer la durée de cette régulation / plafonnement ;

¹⁵ Dans le domaine normatif, l'article L. 4422-16 du CGCT lui reconnaît 3 attributions :

- L'Assemblée de Corse est consultée sur les projets et les propositions de loi ou de décret comportant des dispositions spécifiques à la Corse ;
- L'Assemblée de Corse, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Conseil exécutif ou du Premier ministre, peut présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des lois et des règlements en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les collectivités territoriales Corse ou le développement économique, social et culturel de la Corse. Ses avis et ses propositions sont transmis notamment au Premier ministre ;
- La Collectivité de Corse peut demander à être habilitée par le législateur à adapter les règlements nationaux aux spécificités de l'île, sauf lorsqu'est en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental.

- Sur la gestion des sites naturels et touristiques : régulation de la « *sur-fréquentation* » et génération de ressources pour la Corse, à travers une « *Taxe Barnier terrestre* » et une « *Éco-Taxe camping-cars* » par exemple.
- Sur la question linguistique : possibilité de mettre en place une véritable politique de *normalisation* de la langue corse offerte à l'ensemble des citoyens sans que celle-ci ne soit contraire à l'article 2 de la Constitution consacrant l'exclusivité de la langue française dans de nombreuses situations publiques.

- **Définir une nouvelle relation avec l'État**

L'autonomie suppose certes un changement institutionnel mais elle implique aussi selon une reconnaissance de légitimité, une redéfinition de la relation qui anime l'État et la Collectivité. Beaucoup d'interlocuteurs ont employé devant la Commission les termes de « *parité* », « *égalité* », « *coordination* », « *coopération* ». Manifestement, ce ne sont pas ces termes-ci qui ont caractérisé jusqu'alors les relations entre la Corse et l'État. Cela devra changer. Cette nouvelle relation avec l'État pourra être l'une des causes (et l'une des conséquences par là-même) d'une paix réelle et durable en Corse.

- **Point d'autonomie sans autonomie financière**

C'est un point saillant de nos auditions. La question financière est primordiale. Il faudra donc préciser les transferts financiers, les moyens de financement et définir l'autonomie fiscale. Cela permettra pour reprendre les mots du président Bertin « d'abandonner la logique de la finance dérivée qui implique une subalternité par rapport à l'État et qui empêche un plein et responsable exercice de l'autonomie ».

- **Le rôle de la Commission des compétences législatives et réglementaires et pour l'évolution statutaire de la Corse**

La Commission a mené ce premier travail d'identification et de réflexion relative à l'autonomie, à ses problématiques et enjeux qui lui sont liés, à ses invariants et spécificités d'un bout à l'autre de la Méditerranée. C'est l'objet du présent rapport qui n'a bien évidemment pas de prétention à l'exhaustivité mais qui répond à une première attente forte de la Collectivité de Corse. Nous avons tout à fait conscience des limites d'un tel exercice. Il appartiendra au Conseil exécutif de Corse, à l'Assemblée de Corse et plus généralement aux Corses, de préciser, partant ou non des présentes réflexions, les blocs de compétences, les types de transferts, selon quels moyens financiers et humains et selon quelle temporalité cela doit s'opérer. Tel n'était pas l'objet de ce rapport !

Le présent travail devra également nécessairement être complété par le renforcement du parangonnage d'une part et par le concours d'une expertise régulière quant à la mise en place des différents transferts de compétences. Ce travail à la fois politique et technique nous renvoie à l'audition du Directeur général des relations extérieures du gouvernement des Îles Baléares. En effet, il nous a présenté l'*Institut d'Estudis Autònoms*, véritable organe gouvernemental d'évaluation et d'accompagnement de l'institution et des politiques publiques liées à l'autonomie. Un tel outil semble tout à fait pertinent dans les mois et années à venir pour accompagner un statut d'autonomie et l'exercice de nouvelles compétences.

La commission, quant à elle, pourra désormais, à la suite de ce premier rapport d'information et d'analyse, envisager de travailler selon deux directions complémentaires : d'une part, continuer le travail de parangonnage avec une intensification des échanges *in situ* et des phases d'observations allant bien au-delà de la simple audition ; d'autre part, après avoir mieux cerné le principe d'autonomie selon une approche généraliste, la commission peut s'intéresser à présent de manière plus précise à tel ou tel bloc de compétence.

- **L'autonomie est un combat permanent**

Notre travail d'écoute, d'échange, de compréhension, a fait ressortir un point saillant tout au long des diverses auditions : l'autonomie est non seulement un combat, mais un combat permanent qui dépasse le seul cadre de l'obtention d'un statut.

C'est aussi une culture, un état d'esprit, au-delà de nos seules détermination et volonté politiques.

Nous espérons sincèrement au terme de ce rapport qu'il aura su modestement contribuer à enrichir ce formidable débat sur l'avenir démocratique de la Corse et de son peuple.

L'autonomie est la règle en Méditerranée, commune en Europe, possible en France où la Corse fait littéralement figure d'exception dans le contexte méditerranéen.

Ajoutons enfin que l'expérience comparée nous enseigne qu'une fois l'autonomie obtenue aucun parti politique ne fait campagne pour revenir à un état antérieur, même les formations les plus proches du pouvoir central.

L'autonomie permet d'identifier les besoins au plus près des citoyens et du peuple et permet par conséquent la mise en place de politiques de régulation sociale et de promotion d'identification collective suffisamment fortes pour à la fois améliorer la vie des gens et pour que ceux-ci, ensemble, puissent se projeter dans un avenir qui ait un sens collectif, que d'aucuns, il y a déjà quelques années, ont rappelé à travers la reconnaissance du peuple corse.

Il appartient désormais au peuple corse et à ses représentants politiques de s'engager résolument dans le règlement politique et général de la question corse.