



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.

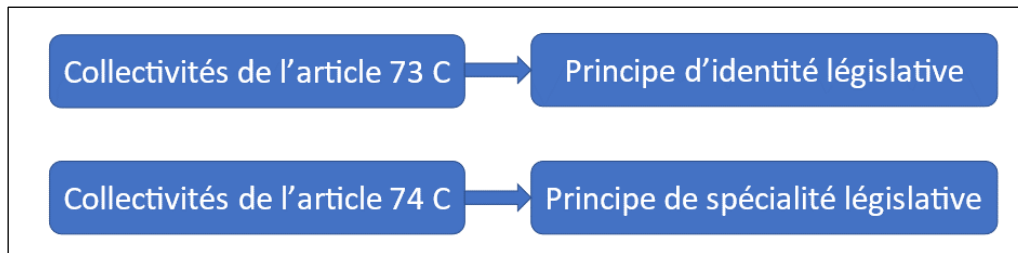
Le 28 mars 2003, une importante révision constitutionnelle est intervenue et concernait toutes les collectivités de la République. Elle portait sur l'organisation décentralisée de la République avec des effets sur toutes les collectivités territoriales et particulièrement l'Outre-mer.

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.*

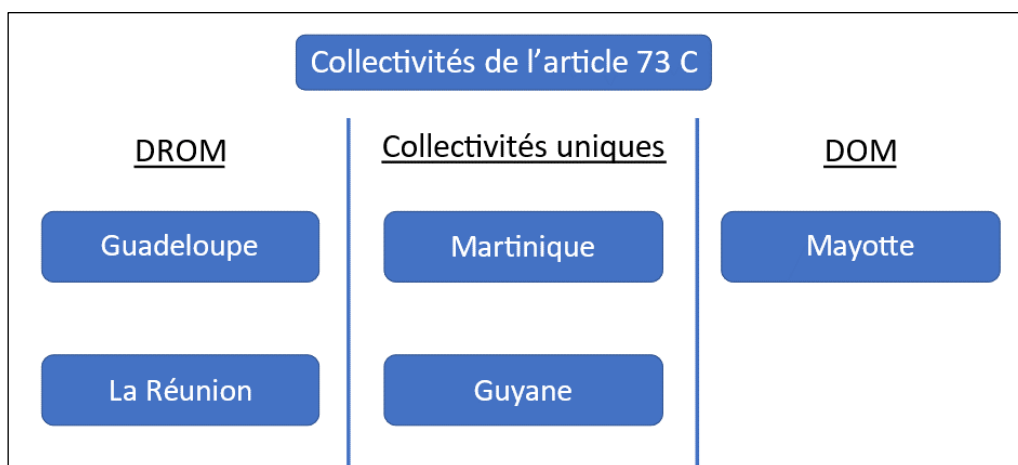
Constitution officiellement régies par le principe d'identité législative et de collectivités de l'article 74 de la Constitution en principe régies par la spécialité législative.



(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.

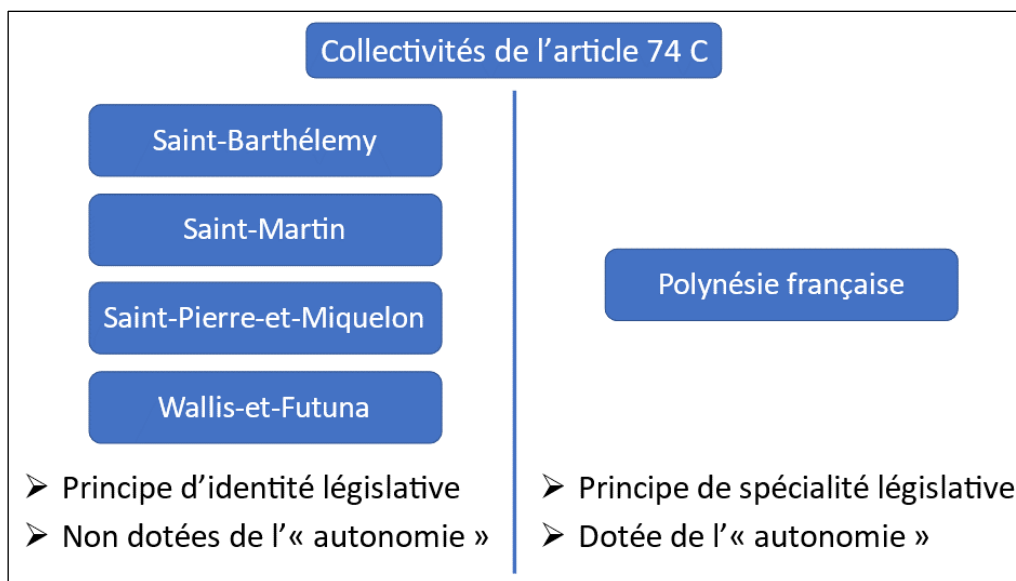
Des dérogations législatives sont également prévues et consistent pour ces collectivités à être habilitées par l'État pour intervenir et fixer des règles dans les domaines propres à l'État.

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.

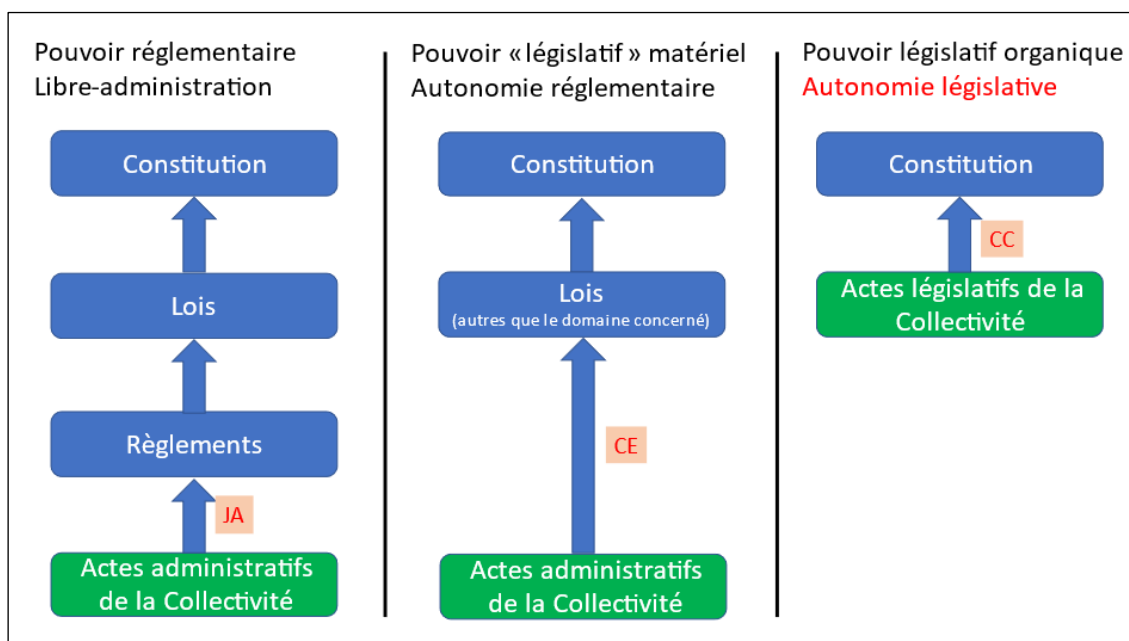
In fine, on distingue les collectivités territoriales de droit commun où les actes sont soumis au juge du tribunal administratif, la Polynésie française où ils relèvent directement du contrôle du Conseil d'État, juridiction administrative suprême, et la Nouvelle-Calédonie où ils sont contrôlés par le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

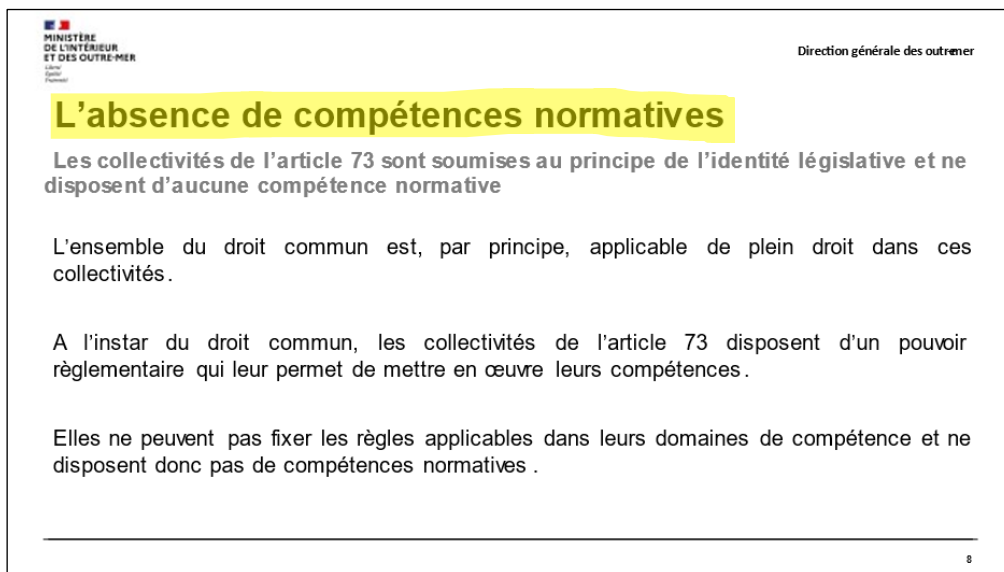
• Les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.

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
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.

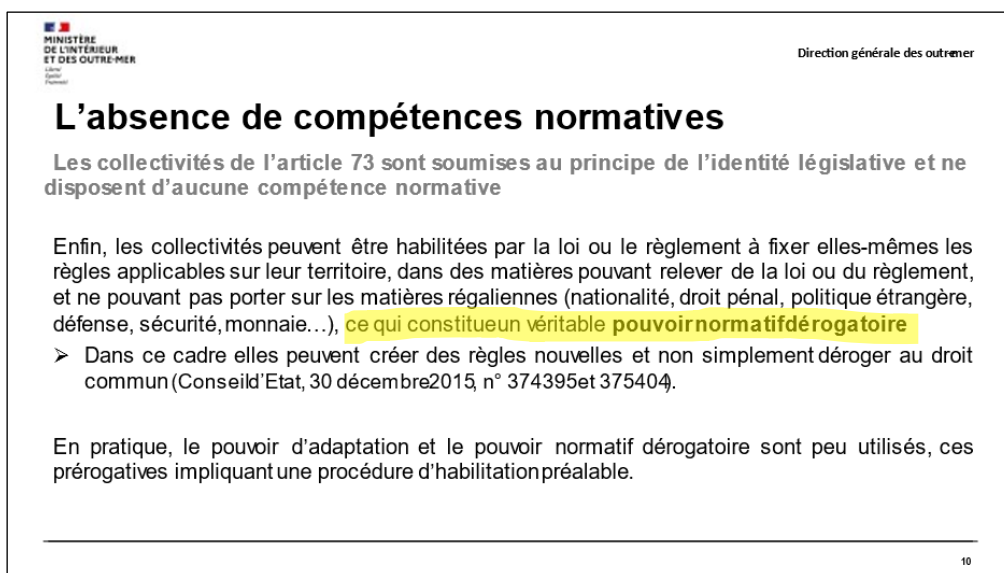
A l'instar du droit commun, les collectivités de l'article 73 disposent d'un pouvoir réglementaire qui leur permet de mettre en œuvre leurs compétences.

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
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

négocié 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.

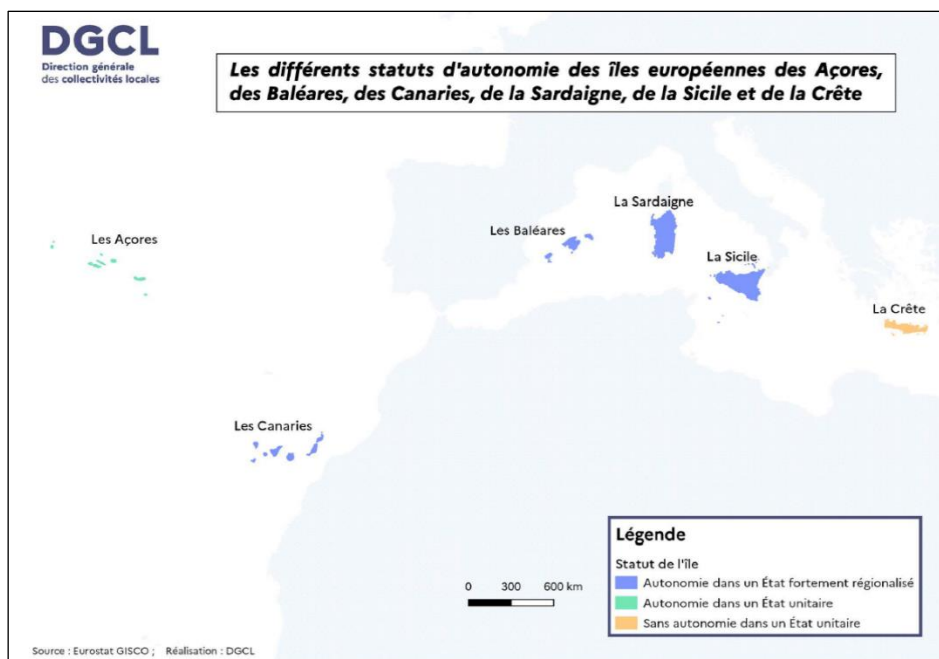
Ces deux territoires sont donc ceux qui respectent le plus la notion de spécialité législative (les lois et règlement n'y sont exercés que sur mention expresse), même si – pour des raisons tenant à leurs identités propres – chacun la met en œuvre de façon différenciée. En Polynésie, la Collectivité exerce 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 des 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 Iles 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 *ès qualité*.

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.

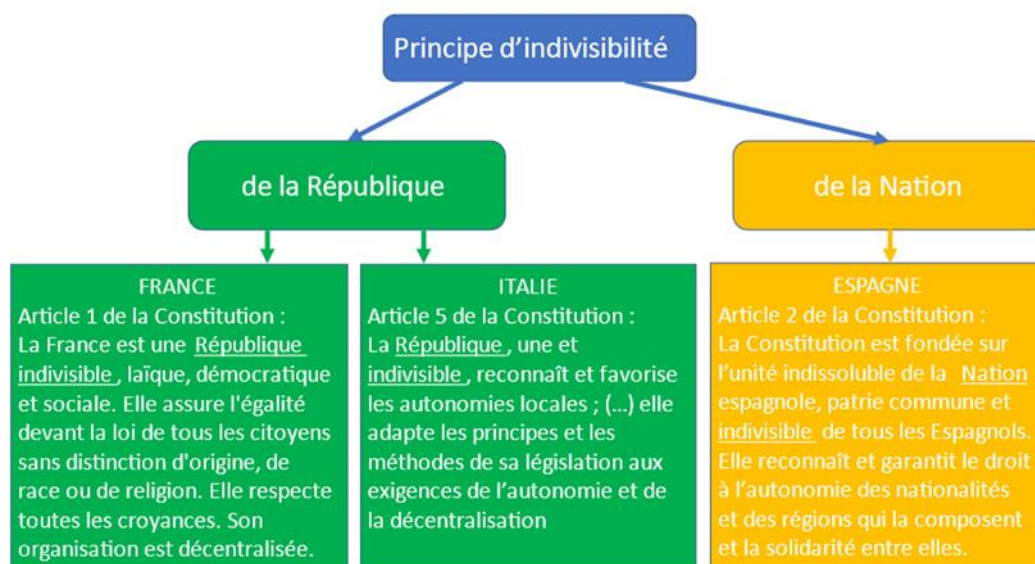
2.3. L'« indivisibilité » : approche comparée : France, Italie, Espagne.

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 dérogatoires 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'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 dépossession ;
- 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 Autònemics*, 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.

COMMISSION DES COMPETENCES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES ET POUR L'EVOLUTION STATUTAIRE DE LA CORSE

Réunion du mercredi 31 mai 2023

Teams / Salle 5 Michel ROCARD (Aiacciu)

Etaient présents :

M. Romain COLONNA, Président de la Commission ;

M. Don Joseph LUCCIONI, Vice-président de la Commission ;

*Mmes et MM. Angèle CHIAPPINI, Vannina CHIARELLI LUZI, Josepha GIACOMETTI-PIREDDA,
Nadine NIVAGGIONI, Jean-Paul PANZANI, Véronique PIETRI, membres de la Commission.*

Etaient absents et représentés :

Mme Françoise CAMPANA, rapporteure, par Mme Vannina CHIARELLI-LUZI,

M. Jean-Félix ACQUAVIVA par M. Romain COLONNA,

Mme Valérie BOZZI par Mme Angèle CHIAPPINI,

Mme Marie-Hélène CASANOVA-SERVAS par M. Don Joseph LUCCIONI.

Assistaient également à la réunion :

M. Saveriu LUCIANI, Conseiller à l'Assemblée de Corse.

Etait excusée :

Mme Marie-Antoinette MAUPERTUIS, Présidente de l'Assemblée de Corse.

Etaient absents :

*Mme et MM. Jean-Christophe ANGELINI, Paul-Félix BENEDETTI, Jean-Martin MONDOLONI,
Marie-Anne PIERI.*

M. Romain COLONNA, Président de la Commission, précise en ouverture des débats que, conformément au règlement intérieur de l'Assemblée de Corse, tout élu le souhaitant peut prendre part à la discussion, la participation au vote n'étant autorisée, en revanche, que pour les seuls membres de la Commission.

Il indique que l'objet unique de la réunion est d'émettre un avis sur le rapport qu'il a eu l'honneur de rédiger suite au cycle d'auditions réalisé et qui se veut le plus équilibré et le plus fidèle possible aux nombreux échanges.

Il précise que ce document a été présenté en amont aux commissaires lors d'une réunion tenue le 23 mai précédent et une première discussion avait alors eu lieu.

Il observe que le rapport contient des conclusions à la fin de chacune de ses trois grandes parties, et une conclusion générale, qui permet de retrouver l'essentiel des échanges et des préconisations.

Enfin, **M. COLONNA** reprend les principales lignes du rapport et rappelle que la Conférence de Coordination avait chargé la Commission de réaliser un éclaircissement de la notion d'autonomie. La Commission a notamment travaillé dans les cadres français et européen, et sur les transferts de compétences ainsi que sur l'analyse des lignes rouges avancées par le gouvernement.

Trois types d'auditions se sont complétés : des fonctionnaires éprouvant au quotidien des politiques publiques en lien avec l'autonomie, des présidents de région européenne à la tête d'institutions autonomes depuis parfois 75 ans et des universitaires experts notamment dans le domaine constitutionnel.

M. COLONNA indique, à titre collectif, être fier du travail réalisé ces derniers mois, qui a permis d'enrichir considérablement la réflexion des élus et de répondre à la commande de la Conférence de Coordination, et il remercie les commissaires de leur implication.

En conclusion, il précise que, à l'issue du vote, ce rapport deviendra un document officiel émanant de la Commission, qui sera transmis à la Présidente de l'Assemblée et au Président du Conseil exécutif.

Mme Véronique PIETRI observe que les élus ont pu se nourrir de l'ensemble des auditions, dont le rapport, particulièrement riche et intéressant, est un condensé clair et précis.

Elle souhaite également connaître les modalités de travail qui seront par la suite celles de la Commission, à l'aune notamment de la faible avancée des négociations avec le gouvernement et de la nécessité pour la Collectivité de disposer d'éléments de travail.

Le rapport offre à ce titre de nombreux outils, et il convient dorénavant que les élus s'en saisissent afin de définir clairement ce qu'ils souhaitent et s'orienter vers des éléments concrets.

Elle indique que les différentes auditions ont permis de démontrer que de nombreuses avancées s'avèrent possibles, ce qui peut amener un certain optimisme. En effet, de nombreuses concessions ont été réalisées par l'Etat en Nouvelle-Calédonie, concernant notamment la reconnaissance du peuple ou du fait colonial.

Indiquant que, à son sens, le travail devait désormais réellement commencer pour la Commission, elle souhaite que cette instance dispose des outils et de la place nécessaires pour ce faire.

M. Romain COLONNA rappelle que le travail de la Commission se poursuit depuis plusieurs mois, notamment pour parvenir à la présentation d'un rapport conséquent.

La place de la Commission dans le processus en cours devra être défini collectivement, en lien avec l'Assemblée de Corse, sa Présidente, le Conseil exécutif et son Président.

Le rapport offre déjà un tour d'horizon sur l'autonomie, la citoyenneté, la notion d'indivisibilité ou les transferts de compétences, permettant d'invalider un certain nombre de discours et d'ouvrir le champ des possibles, dans une perspective encourageante ; enfin, il valide un certain nombre de réalités, tout en écartant plusieurs contresens ou idées reçues.

La phase à venir, davantage politique qu'informatrice, permettra d'opérer, au travers de l'Assemblée et du Conseil exécutif, un certain nombre de choix.

La Commission, pour sa part, a démontré sa capacité à mener un travail collectif et à produire du contenu.

Mme Angèle CHIAPPINI souligne également la richesse et l'intérêt que présente le rapport ; de ce fait, il lui semble qu'il doit être présenté, en séance plénière, devant l'Assemblée de Corse.

M. COLONNA rappelle que les Présidents de l'Assemblée de Corse et du Conseil exécutif de Corse, seront destinataires tant du rapport que de l'avis de la Commission, et décideront des suites à donner.

Mme CHIAPPINI précise que la Commission peut, dans son avis, exprimer une volonté unanime en ce sens.

Mme Nadine NIVAGGIONI rappelle qu'à de nombreuses reprises les commissions ont mené des travaux qui ont par la suite fait l'objet d'un examen en séance ; cela est notamment le cas pour les auditions réalisées par la Commission du Développement Economique, du Numérique, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement s'agissant de la thématique des incendies. Il conviendrait donc de présenter un projet de délibération, proposant une prise d'acte, qui assurerait un passage devant l'Assemblée.

En effet, elle estimerait dommage que des échanges n'aient pas lieu dans l'hémicycle sur les travaux menés par la CCLRESC.

Mme Véronique PIETRI précise que, selon la suite de la procédure, son vote ne serait pas forcément identique en commission ; ainsi, si elle avait l'assurance que le rapport serait débattu devant l'Assemblée, son groupe pourrait faire le choix de ne pas se prononcer en commission et de ne participer au vote qu'en séance publique.

M. COLONNA rappelle qu'il ne lui appartient pas, en tant que Président de commission, de définir la procédure à venir ; il fera néanmoins évidemment part aux Présidents du souhait des commissaires.

M. Don Joseph LUCCIONI tient à féliciter les membres de la Commission pour le travail réalisé et **M. COLONNA** pour l'élaboration d'un document dense, très structuré, livrant les nombreux enseignements tirés des auditions. Ce rapport marque la contribution de l'Assemblée de Corse, à travers sa commission dédiée, au débat public sur la construction d'une solution politique d'ensemble et notamment d'un statut d'autonomie.

Il constitue des fondations solides, reprenant les grands concepts et notions fondamentales.

L'étape suivante sera la loi organique, qui devra être travaillée dans le détail afin de définir, notamment, les compétences, l'organisation, les rapports avec l'Etat et les autres collectivités, la fiscalité ou les moyens budgétaires et humains.

En conclusion, **M. LUCCIONI** formule également le souhait politique que le rapport fasse l'objet d'un débat en Assemblée.

M. COLONNA observe qu'il s'agit d'un rapport d'étape ; par la suite, la Commission pourrait éventuellement se rendre *in situ* ou recevoir des délégations pour des échanges dépassant le seul cadre de deux heures d'auditions. Elle pourrait également s'intéresser à des compétences particulières et traiter des questions d'un point de vue thématique, sans empiéter sur les travaux des autres commissions ou du Conseil exécutif, afin d'apporter de nouveaux éléments dans le cadre du processus en cours.

Mme Nadine NIVAGGIONI rappelle que les différentes auditions ont éclairé les élus sur les marges de manœuvre dont ils disposent, en apportant de nombreuses précisions et en définissant les modalités pour inscrire la Corse, d'un point de vue législatif, vers une évolution.

Elle estime souhaitable que l'ensemble des élus puissent prendre connaissance des travaux menés, qui se sont avérés particulièrement formateurs ; il serait en effet dommage que tous ne disposent pas du même niveau d'informations et de connaissances.

Enfin, elle observe que ces travaux ont permis de mettre en lumière le fait que le discours entendu lors de chacune des réunions tenues à Beauvau démontre que le gouvernement, avec le formatage qui est le sien, n'est pas prêt à certaines avancées.

Les élus de la Corse doivent donc poursuivre un rapport de force, seule solution efficace par le passé.

M. COLONNA observe qu'une sollicitation unanime des commissaires émane pour demander la présentation du rapport devant l'Assemblée de Corse ; il fera donc remonter ce souhait aux deux Présidents pour que le travail réalisé puisse être partagé par le plus grand nombre d'élus.

Mme NIVAGGIONI observe également que les éléments avancés par les personnalités auditionnées, loin d'être des *gadgets*, représentent des évolutions majeures dont la Corse pourrait bénéficier, et qui pourraient lui proposer un avenir différent.

Mme PIETRI cite une phrase de l'audition d'André Fazi qu'elle a retrouvée dans le rapport et qui l'a interpellée, dans laquelle M. FAZI observe qu'il est « *difficile d'imaginer une collectivité qui se contenterait d'appliquer les décisions prises ailleurs* ».

A l'heure actuelle, c'est pourtant ce que la Corse subit, et cela s'observe au quotidien, fait-elle remarquer.

Citant l'exemple du calendrier scolaire, elle précise que la nécessité d'une évolution est évidente et ne laisse pas le choix aux élus.

M. COLONNA rappelle que le rapport avait pour vocation d'éclairer les élus et au-delà sur la notion d'autonomie et d'ouvrir de la sorte le champ des possibles dans le cadre constitutionnel français et de définir les possibilités d'évolution, *a minima* comme *a maxima*.

Par la suite, chacun se déterminera en fonction de sa sensibilité politique, mais le mur d'impossibilités fréquemment opposé aux élus de la Corse peut être franchi, notamment concernant l'autonomie, la citoyenneté ou l'indivisibilité.

M. Jean-Paul PANZANI observe que le travail collectif de grande qualité engagé par le Président de la Commission, lui a permis de réaliser un bon intellectuel et politique sur l'approche et la conception de l'autonomie.

Les élus disposent maintenant d'une vision claire des compétences souhaitées, et l'audition de nombreux intervenants a permis de vulgariser des concepts très complexes dans leur transversalité.

La Commission a ainsi démontré que, loin d'être dans une démarche doctrinaire, les élus, avec leurs différences d'appréciation, se sont accordés sur de nombreux points et ont observé que des évolutions s'avéraient possibles et que l'autonomie est un concept vivant.

Parallèlement, **M. PANZANI** estime que le débat tenu lors de la session précédente, visant à demander une redéfinition du dialogue en cours, était nécessaire.

M. LUCCIONI observe qu'en termes de statut, la Corse a atteint ses limites. En effet, après les quatre statuts particuliers successifs de 1982, 1991, 2002 et 2018, la prochaine évolution ne pourra être que d'ordre constitutionnel et aucun énième réajustement technique ne sera possible.

Par la suite, il s'agira pour les élus de s'accorder sur le contenu de ce futur statut, devant *a minima* comprendre le pouvoir législatif.

Rappelant que l'autonomie est, pour son groupe politique, une façon pour le peuple corse de maîtriser son destin, il observe qu'il s'agit aussi d'éléments pragmatiques et concrets.

Reprenant l'exemple du calendrier scolaire avancé par Mme PIETRI, il indique que l'autonomie permettrait de répondre tant aux défis de la Corse qu'aux besoins quotidiens de ses habitants, le statut actuel s'avérant inefficace, inopérant et obsolète.

En effet, les demandes d'adaptation législatives réalisées depuis de nombreuses années, et qui ont essuyé au mieux une absence de réponse et au pire un refus, ne sauraient représenter une solution envisageable.

L'autonomie permettrait donc d'apporter des réponses sur les thématiques déjà évoquées dans ce cadre, telles que l'écotaxe sur les camping-cars, le périmètre des intercommunalités, le blocage des prix, la régulation des prix du carburant à la pompe ou la fiscalité du patrimoine.

Des solutions seraient ainsi avancées, de façon sensible et concrète, aux besoins quotidiens du peuple corse, qui a formulé ce souhait de façon répétée et amplifiée dans les urnes.

M. LUCCIONI observe également qu'au-delà du pouvoir législatif, plusieurs mesures fondamentales figurent dans le rapport, au premier lieu desquelles le statut de la langue, le statut de résident ou l'accès à l'emploi et à la propriété foncière et immobilière.

Ce document permet donc de *débroussailler* notions et concepts, et de dédramatiser la question institutionnelle.

A l'issue de ces échanges, **M. COLONNA** recueille l'avis des membres de la Commission sur le rapport.

La Commission émet un avis favorable à l'unanimité (vote favorable des groupes Fà Populu Inseme et Core in Fronte, non-participation du groupe Un Soffiu Novu / Un Nouveau Souffle pour la Corse, absence du groupe Avanzemu et de Josepha GIACOMETTI-PIREDDA).

**COMMISSION DES COMPETENCES LEGISLATIVES ET
REGLEMENTAIRES ET COMMISSION POUR L'EVOLUTION
STATUTAIRE DE LA CORSE**

Réunion du lundi 13 décembre 2021

Salles de téléprésence Aiacciu / Corti / Bastia

Etaient présents :

M. Romain COLONNA, Président des commissions ;

Mme Marie-Antoinette MAUPERTUIS, Présidente de l'Assemblée de Corse ;

Mmes et MM. Jean-Félix ACQUAVIVA, Paul-Félix BENEDETTI, Françoise CAMPANA, Vannina CHIARELLI LUZI, Don Joseph LUCCIONI, Jean-Martin MONDOLONI, Nadine NIVAGGIONI, Jean-Paul PANZANI, Véronique PIETRI, membres des commissions ;

M. Jean BIANCUCCI, président du groupe Fà Populu Inseme.

Etaient absents et représentés :

Mmes et MM. Ghjuvan'Santu LE MAO par Vannina CHIARELLI-LUZI, Laurent MARCANGELI par Jean-Martin MONDOLONI, Anne-Marie PIERI par Jean-Martin MONDOLONI, Anne-Laure SANTUCCI par Nadine NIVAGGIONI.

Etaient absents :

Mmes et MM. Jean-Christophe ANGELINI, Valérie BOZZI, Anna Maria COLOMBANI, Marie-Hélène CASANOVA-SERVAS, Petru Antone FILIPPI, Josepha GIACOMETTI PIREDDA, Julia TIBERI.

Était auditionnée :

Mme Wanda MASTOR, agrégée des facultés de droit, professeur de droit public à l'Université Toulouse Capitole, auteure du rapport sur l'évolution institutionnelle de la Corse.

A l'ouverture des travaux, **M. Romain COLONNA**, Président de la commission des Compétences Législatives et Réglementaires et de la commission pour l'Evolution Statutaire de la Corse, remercie Mme MASTOR et précise que cette dernière a également été auditionnée ce même jour par le CESEC.

Mme Marie-Antoinette MAUPERTUIS, Présidente de l'Assemblée de Corse, excuse le retard des conseillers, retenus par la réunion de la Commission Permanente, dont l'ordre du jour, consacré au règlement intérieur de l'Assemblée, était en lien avec le contenu de l'intervention de Mme MASTOR.

Elle rappelle que, concernant le cycle de travail consacré à l'évolution statutaire de la Corse, un mode opératoire a été défini, en lien avec le Président du Conseil exécutif et le Président des deux commissions, et validé en Conférence des Présidents.

M. COLONNA précise que, dans le cadre de la révision du règlement intérieur de l'Assemblée, qui sera présenté devant l'Assemblée de Corse dans les jours suivants, les commissions des Compétences Législatives et Réglementaires et pour l'Evolution Statutaire de la Corse peuvent être amenée à fusionner. Les travaux reprendraient alors dans ce nouveau cadre dès janvier 2022, et se poursuivront par de nouvelles auditions.

Il rappelle que les présidents de groupes politiques ont été conviés à assister à cette réunion, M. BIANCUCCI étant présent à ce titre, et il précise que Mme MASTOR réalisera, dans un premier temps, une présentation d'une vingtaine de minutes, qui sera suivie, dans un second temps, par un échange avec les commissaires.

Il procède à l'appel nominal.

Mme Wanda MASTOR remercie Mme MAUPERTUIS et M. COLONNA, et indique que, les élus ayant été préalablement destinataires de son rapport, elle préférera consacrer ses interventions à répondre à leurs interrogations.

En quelques mots d'introduction, elle observe avoir œuvré en l'absence de feuille de route précise ; ainsi que cela avait été indiqué en conférence de presse, la volonté du Président du Conseil exécutif était que soit mené un travail relatif à l'évolution statutaire et institutionnelle de la Corse et, entre autres, la question de l'autonomie.

Elle rappelle s'être exprimée précédemment à deux reprises devant l'Assemblée de Corse, en 2013 à l'occasion du rendu du rapport dit « CARCASSONNE » et en 2018 lors de la remise du rapport pour un statut constitutionnel de la Corse, commandé par le Président TALAMONI.

La démarche aujourd'hui engagée visait également à définir la notion d'autonomie, et les entretiens réalisés ont démontré que chaque personne auditionnée en détenait une définition propre. En droit, il n'en existe cependant qu'une seule.

Mme MASTOR rappelle que, pour traiter de cette question, il convient dans un premier temps de rappeler l'état du droit, et la première partie du rapport observe que, si la Corse peut prétendre à l'autonomie, cela n'est possible que parce qu'elle dispose déjà d'une structure institutionnelle et d'une continuité législative dans l'élaboration de ses différents statuts.

Sa démarche a consisté tout d'abord à entendre les services de la Collectivité ; dans ce cadre, la deuxième proposition réalisée, relative au droit d'ester en justice, pouvant se concrétiser rapidement grâce à l'action des députés de la Corse.

Ensuite, sur une idée du Président du Conseil exécutif, elle a entendu les acteurs passés et présents de la Collectivité, en commençant par Paul GIACOBBI.

Ces entretiens ont ainsi nourri le rapport, et elle tient à remercier les personnalités auditionnées, tout en précisant que l'ensemble des acteurs ont été sollicités ; ceux n'apparaissant pas dans le rapport ont décliné l'offre.

Elle souligne qu'elle a agi en qualité de juriste, son militantisme demeurant le droit.

Enfin, elle procédera dès les semaines à venir à l'audition de la société civile, après recensement de l'ensemble des associations travaillant, notamment, dans les domaines de la défense de l'environnement, du sport, de la culture, de l'architecture, du patrimoine ou du cultuel.

Le rapport, première étape de cette mission, est construit autour de deux axes et quinze propositions, concrètes et réalisables, allant des bonnes pratiques sur les délais de transmission des rapports à la révision constitutionnelle. Il constitue une boîte à outils juridiques et il appartiendra par la suite aux élus de définir leur méthode et spécifier les propositions qu'ils souhaitent prioriser.

En conclusion, **Mme MASTOR** rappelle intervenir dans le cadre d'un marché public, qui échoit en septembre 2022 ; elle se tient donc à disposition de la Commission pour les mois à venir, notamment pour organiser une conférence citoyenne, au vu de son expérience similaire à l'étranger.

Elle précise également avoir créé 14 doubles diplômes avec des îles autonomes, ce qui la dote d'outils de comparaison importants.

M. COLONNA remercie Mme MASTOR de cette présentation.

Avant de laisser la parole aux commissaires, il souhaite l'interroger sur l'approche originale proposée, consistant à dévoiler une solidarité entre les institutions de la Corse, le renforcement démocratique et l'évolution vers un statut d'autonomie, présentant ainsi comme indétachables les deux volets de la mission.

Mme MASTOR observe que de nombreux lecteurs du rapport lui ont fait part de leur étonnement face au lien réalisé, et elle précise que ces deux notions sont pourtant interdépendantes.

Les travaux préparatoires au premier statut de la Corse témoignaient déjà d'une volonté d'anticipation, avec la création d'un exécutif fort, d'une procédure de défiance, d'une architecture institutionnelle unique en France et d'une répartition des compétences spécifique.

Ainsi, si des difficultés peuvent perdurer, comme dans toute collectivité, elle a souhaité conserver un état d'esprit positif, et insister sur les problématiques pouvant faire l'objet d'un réajustement, à l'instar de la désignation de la Commission Permanente au plus fort reste.

Sur la question de la capacité à ester en justice, elle rappelle que l'autonomie se gagne également sur des détails, et cette question, qui ne saurait être considérée comme un simple oubli du Code général des collectivités territoriales, s'avère symbolique.

Mme MASTOR indique que des élus bretons lui ont fait part de leur souhait de disposer d'un statut comparable à celui de la Corse. Or, plusieurs arguments s'imposent à eux ; l'un est d'ordre démocratique -les autonomistes bretons n'ayant pas remporté de victoire électorale-, l'autre est institutionnel : la Collectivité de Corse dispose déjà d'une organisation originale.

Mme la Présidente de l'Assemblée de Corse observe, sur la méthode, que le rapport comprend deux types de propositions, l'un relevant du fonctionnement interne de la Collectivité, l'autre concernant l'évolution du statut, les deux étant imbriqués.

Il convient donc que les élus fassent la démonstration que les textes existants sont intégralement appliqués, bien que des améliorations puissent être apportés en termes de fonctionnement, notamment suite à la récente fusion.

En effet, des difficultés perdurent, y compris dans le travail parlementaire, au regard de la volumétrie des dossiers.

Concernant le fonctionnement de l'Assemblée de Corse, la rénovation du règlement intérieur a été engagée ; un premier texte sera présenté en session les jours suivants et, par la suite et dans le cadre du cycle de travail engagé, il pourra être amendé en cours d'année 2022 pour intégrer de nouvelles propositions.

Le principe d'une conférence de coordination entre l'Assemblée de Corse et le Conseil exécutif a été retenu, afin d'améliorer l'articulation entre ces deux organes et l'efficacité du travail délibérant.

Dans le même esprit, cela permettra de disposer d'un programme parlementaire clairement défini en amont.

De plus, le bicéphalisme existant également au sein de la Collectivité de Martinique, **Mme la Présidente** interroge Mme MASTOR sur les retours d'expérience de ce territoire.

Enfin, elle indique que, si le parangonnage représente une démarche vertueuse, la création d'une institution nouvelle pour la Corse doit émaner d'une réflexion créative et innovante, et la transposition d'un modèle éprouvé par ailleurs ne pourra prospérer.

Citant le statut des Açores, elle observe que les institutions ainsi créées devront refléter le lien de la population au territoire, en respectant le processus historique et anthropologique qui lui est propre et qui le dote d'une vision et d'une analyse différentes, y compris de celles des autres territoires insulaires.

Mme MASTOR indique avoir toujours soutenu la nécessité pour l'Assemblée de Corse de disposer d'un règlement intérieur qui lui soit parfaitement adapté et reprenant les spécificités du statut. Jusqu'à présent, celui-ci était un simple copié-collé du règlement intérieur de la région Ile –de-France.

Concernant le droit comparé, elle précise que toute disposition n'est pas comparable et encore moins transposable ; il s'agit simplement de trouver des sources d'inspiration, que la mandature actuelle pourrait s'approprier, tout en les adaptant.

A titre d'exemple, elle indique avoir proposé la tenue de conférences citoyennes, en Corse, au niveau des Pieve, et non sur l'intégralité du territoire, afin de tenir compte des réalités tant historiques que géographiques.

Concernant les Açores, elle informe les élus que le Président de cet archipel lui a répondu quelques jours après la remise du rapport ; ces éléments apparaîtront donc dans les futures publications.

Concernant la Martinique et la Guadeloupe, elle rappelle que l'actuel projet de loi constitutionnelle, qui ne verra finalement pas le jour, devait offrir à la Corse des dispositions en vigueur dans ces territoires, notamment les demandes de transposition de législation nationale aux contraintes et spécificités locales. Ces dispositifs se sont en substance avérés parfaitement inefficaces.

Ainsi, l'idée d'aligner le statut de la Corse sur le régime des Outre-mer, si elle peut paraître politiquement tentante, ne saurait être juridiquement retenue, au vu de contexte, d'histoire, d'éloignement géographique et de revendications incomparables.

M. COLONNA remarque que, à l'évocation du rapport, le débat s'installe systématiquement et en priorité sur l'évolution statutaire, et non sur l'architecture de la collectivité ; il s'avère toutefois nécessaire de lancer une réflexion sur l'articulation entre ces deux thématiques.

Mme MASTOR considère que la majorité territoriale a été élue dans cette perspective, le mandat suit en effet les idées avancées durant la campagne électorale.

Toutefois, elle observe que les personnes qui s'adressent à elle évoque également souvent la question du fonctionnement interne de la Collectivité, et notamment celle des agences et offices.

Elle évoque l'activité du CESECC dont les membres s'intéressent avant tout aux problématiques liées à la vie quotidienne.

M. Jean-Martin MONDOLONI remercie Mme MASTOR pour la qualité de son rapport, structuré de l'ascendant au descendant, c'est-à-dire de la part d'effort à réaliser par la Corse et ses institutions à celle attendue de la part du pouvoir central.

En termes de méthodologie, il estime nécessaire que les élus s'entendent sur des définitions marquées, afin d'assurer la clarté du jeu politique, notamment concernant la question de l'autonomie, de ses implications juridiques et du curseur existant.

Au-delà de la question de l'optimisation des institutions, que les élus cernent, et Mme MASTOR ayant rappelé être spécialiste de droit comparé, il souhaite savoir s'il lui était possible de réaliser un travail sur des territoires comparables à la Corse, afin d'évaluer le degré de bien-être des habitants.

En effet, au cours des trois dernières législatures, les Présidents de la République successifs ont dû faire face à des crises majeures : financière en 2008, terroriste en 2015 et sanitaire en 2020.

M. MONDOLONI souhaite donc savoir si, dans des régions de strate identique à la Corse, les îles disposant d'une évolution statutaire plus avancée ont bénéficié d'un bouclier face à ces grands mouvements qui ont agité le monde et le bassin européen, ou, a contrario, si elles ont souffert d'un handicap.

Il s'agit là d'une question prégnante, car la décentralisation, si elle octroie des pouvoirs supplémentaires, voit l'Etat central abandonner certaines prérogatives.

A titre d'exemple, il rappelle que le Président SARKOZY avait indiqué, caricaturalement, que si les élus de la Corse souhaitaient une plus grande autonomie fiscale, cela engendrerait une baisse de subventions.

Mme MASTOR précise que, lors des différents entretiens menés, il apparaissait évident que chaque acteur n'affichait pas la même interprétation de l'autonomie ; la synthèse de l'ensemble des idées s'avérant par la suite complexe.

Mme MASTOR indique également qu'elle réalise un travail, bénévole, pour l'Association des Régions de France et, lors du congrès annuel, les présidents de région ont unanimement fait part d'un mépris de l'Etat, notamment dans le cadre de la gestion strictement verticale de la crise sanitaire.

Elle observe que, la notion d'autonomie, pour les représentants de partis politiques de la droite et du centre, 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, une seule définition s'impose : ne sont autonomes que des territoires pouvant adopter leurs propres lois.

Les régions citées dans le rapport 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'Etat, ce que contestent les militants indépendantistes.

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'Etat.

L'autonomie de plein droit et de plein exercice, 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'Etat.

Concernant le degré de satisfaction des populations, **Mme MASTOR** indique ne pas disposer d'éléments précis mais elle observe que, dans les Etats cités, le fonctionnement institutionnel a été choisi par le peuple, et est né de la volonté des populations d'être autonomes, dans des histoires différentes.

Suite à des entretiens avec le Vice-président de la Sicile et la Présidente des Baléares, indiquant qu'il était nécessaire de procéder à un chiffrage précis de l'insularité, elle a proposé au Président du Conseil exécutif d'organiser un nouveau colloque des régions, à l'instar de celui organisé en 1998 aux îles Åland.

Enfin, la crise sanitaire ne saurait être un axe de travail, car les régions citées ne disposent pas de la compétence santé, bien que plusieurs estiment que l'Etat a plutôt failli, ce qui a conduit à de nombreux conflits avec les régions.

M. Jean-Félix ACQUAVIVA souhaite délivrer plusieurs informations aux commissaires dans un premier temps et, dans un second temps, interroger Mme MASTOR

Sur la question de la décentralisation, il observe que l'autonomie est le pouvoir d'éditer une règle de portée législative, dans un champ autorisé ; ainsi, les territoires sous régime de l'article 73 de la Constitution ne sont pas autonomes. Les seuls territoires, en droit français, qui jouissent de l'autonomie sont donc la Polynésie française, St Martin et St Barthélemy.

Il tient à citer les propos de Marc FESNEAU, représentant du MODEM et rapporteur pour le volet « territoires » de la réforme constitutionnelle avortée qui, lors d'un débat portant sur un amendement déposé par les députés de la Corse, s'est tourné vers ses collègues en arguant que l'autonomie n'existait pas en République française ; cela démontre l'état d'esprit, historique, du gouvernement français.

De plus, dans le cadre de l'article 74 de la Constitution, les territoires n'éditent pas des lois, mais des « lois de pays », sur lesquelles le Parlement conserve le dernier mot, et qui ne sont pas reconnues de portée législative par le Conseil d'Etat.

Concernant la Polynésie française, il faut également rappeler que les questions qui ne sont pas traitées dans le statut demeurent de fait de la compétence de l'Etat.

Ainsi, mêmes les territoires dépendant de cet article 74 ne sont pas alignés sur le statut des autres îles méditerranéennes et des Açores, bien que le mot « autonomie » soit entré dans la Constitution.

Concernant le projet de loi 3DS, **M. ACQUAVIVA** observe qu'aucune décentralisation nouvelle ne sera opérée par ce texte, qui se contente de transférer la compétence relative aux routes nationales aux régions de droit commun et certains pouvoirs aux préfets, et de réaliser des ajustements techniques.

Sur le pouvoir réglementaire, vision fréquemment la plus restreinte de l'autonomie, le projet de loi demeure tout aussi limité, l'unique transfert s'avérant subsidiaire et concernant la modification des conseils d'administration des CCAS.

Ce texte est ainsi éloigné de toute réelle capacité réglementaire à traduire les lois.

Revenant sur l'intervention de M. MONDOLONI, **M. ACQUAVIVA** indique que l'autonomie peut améliorer le quotidien des Corses et, à titre d'exemple, cite le domaine de la fiscalité successorale.

Enfin, il interroge Mme MASTOR, suite au focus réalisé par Mme la Présidente de l'Assemblée sur les Açores, sur l'opportunité d'inscrire la Corse dans un territoire macro-méditerranéen, au vu de la stratégie européiste partagée par tous les bancs de l'Assemblée de Corse.

En effet, la Corse n'est jamais reconnue comme territoire transfrontalier, et une approche méditerranéenne pourrait ainsi être intéressante.

A titre d'exemple, il rappelle que le Président de la République a récemment signé avec le premier Ministre italien le traité du Quirinal, traité international de droit public, s'imposant donc aux lois nationales, relatif au renforcement de la coopération entre ces deux pays.

Pour autant, la coopération décentralisée ne concerne que le volet terrestre, et la Corse, pourtant située à 31 kilomètres de l'île d'Elbe et 11 de Santa Teresa di Gallura, n'est pas mentionnée.

Mme MASTOR observe qu'il est nécessaire de replacer la Corse dans son bassin géographique, et travailler à une approche plus européenne du droit international.

Concernant la signature du traité du Quirinal, elle précise que les propos du Président MACRON, s'affirmant en faveur de l'autonomie dans le strict cadre de la République, ont provoqué l'hilarité de ses étudiants de première année, remarquant la confusion avec la notion d'indépendance.

Elle estime également que, la structure institutionnelle de l'Italie différant fondamentalement de celle de la France, l'exclusion de la Corse de ce texte n'est pas une erreur, mais est due à l'impossible rapprochement avec, par exemple, le statut de la Sardaigne.

Cela découle donc d'une démarche jacobine niant toute forme de diversité et laissant perdurer la confusion entre indivisibilité et unité.

Pour autant, chercheuse travaillant sur ces questions depuis vingt-deux ans, elle peut affirmer que l'indivisibilité de la République n'est pas l'unité de l'État français.

M. COLONNA observe qu'il ressort des différentes interventions la nécessité impérieuse de s'accorder sur les concepts étudiés, et notamment celui de l'autonomie.

Mme MASTOR précise qu'aucun territoire français n'est réellement autonome, à l'exception de la Nouvelle Calédonie car, y compris pour les territoires cités par le député ACQUAVIVA, aucune autre collectivité n'adopte ses propres lois mais, pour la Polynésie par exemple, il s'agit de simples actes administratifs, susceptibles de recours devant le Conseil d'État et non le Conseil Constitutionnel.

Pour autant, la loi organique portant statut de la Polynésie française cite le terme d'« autonomie » ; cela contribue à entretenir une confusion regrettable.

Mme MASTOR rappelle que la France demeure, au niveau mondial, le seul état démocratique censé être décentralisé au sein duquel les collectivités territoriales ne disposent pas de pouvoir réglementaire.

En effet, à son sens, il ne peut exister de pouvoir réglementaire que s'il est autonome. Or, les collectivités françaises ont un pouvoir réglementaire qui n'est que résiduel et délégué ; cela constituant une revendication de l'ensemble des présidents de région.

Mme la Présidente de l'Assemblée de Corse, sur la question de la performance économique, indique qu'il convient d'étudier le lien entre autonomie et régimes réguliers de croissance ; de nombreuses études tendant à démontrer une analogie entre degré d'autonomie, au-delà de la question des îles, et développement économique.

En effet, une prise de décision au niveau local permet de répondre aux problématiques propres d'un territoire, de manière rapide et efficace ; des éléments statistiques pouvant, sur cette question, être collectés.

Revenant sur les propos de M. MONDOLONI relatif à la fonction de bouclier de l'autonomie et entendant par là-même que la solidarité nationale s'organise dans un ensemble étatique, elle estime que les crises financière et sanitaire démontrent que les territoires autonomes ont su s'organiser efficacement.

Ainsi, l'Islande, île indépendante de 340.000 habitants, a été ruinée par la crise des subprimes, et a été en capacité de faire face avec résilience, de prendre des décisions difficiles et de relancer son économie ; cela peut en partie s'expliquer, ainsi que l'écrivait Max WEBER dans *L'Ethique protestante et l'Esprit du capitalisme*, de manière anthropologique, sociologique et culturelle.

Mme MAUPERTUIS précise que Guillaume GUIDONI a également récemment produit des réflexions sur cette thématique.

Enfin, concernant la crise du Covid et citant l'exemple de la fourniture de masques, elle observe que la capacité de réaction des régions a été bien supérieure à celle des Etats ; cela ne remettant pas en cause les plans de relance nationaux.

L'ensemble de ces éléments pourraient ainsi faire l'objet d'un colloque dédié.

Concernant la question de l'autonomie, elle rejoint Mme MASTOR sur la possibilité d'édicter des lois, en particulier dans le domaine fiscal.

A titre d'exemple, elle cite l'écotaxe sur les campings cars, voulue par l'Assemblée de Corse pour juguler un phénomène diminuant le bien être de la population insulaire.

Cette demande a par la suite été validée par la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, avant d'être finalement rejetée par les députés en séance.

En conclusion, elle estime que la question de la fiscalité sera primordiale car l'autonomie nécessitera des ressources et la capacité à les gérer.

M. Romain COLONNA regrette que, sur un grand nombre de domaines, l'approche européenne et comparative ne soit pas prise en compte par le gouvernement français, notamment concernant l'aménagement de l'administration du territoire.

A titre d'exemple, il rappelle que les domaines de l'éducation ou des langues, pourtant souvent confiés aux régions au niveau européen, demeurent, au titre du principe de subsidiarité, de compétence strictement étatique au niveau français.

M. COLONNA indique avoir été particulièrement intéressé, dans le rapport, par la notion d'impuissance juridique, avec la démonstration que la Corse comme territoire politique, et ses institutions, disposent d'une importante légitimité conférée par le fait démocratique, contrebalancée par une impuissance juridique.

Il serait donc intéressant de faire la démonstration que l'autonomie permettrait de résoudre différentes problématiques, qu'elles relèvent du quotidien ou qu'elles soient stratégiques à moyen et long termes.

Mme MASTOR observe que, paradoxalement, sur la question du droit comparé, l'Assemblée nationale et le Sénat se sont dotés, quelques années auparavant, de cellules remarquables en charge de cette thématique.

Concernant l'impuissance juridique, elle rappelle qu'il n'est ni logique ni cohérent que la Corse ait été dotée d'une succession de statuts particuliers, lui offrant une architecture et des compétences spécifiques, sans aucun moyen juridique, alors même que le législateur, dans l'ensemble des travaux préparatoires aux différents statuts, reconnaît sans discontinuer les spécificités du territoire.

Il s'agit là d'une discourtoisie institutionnelle qui, associée au refus systématique du Premier ministre de répondre à toute demande réalisée par l'Assemblée de Corse dans le cadre de son pouvoir de proposition, est indéfendable.

Mme MASTOR indique avoir récemment publié un article dans la revue Commentaire, paru sous le seul titre « la Corse dans la République », alors même qu'elle l'avait sous-titré « retour sur une puissance politique sans pouvoir juridique ».

Mme Nadine NIVAGGIONI rappelle que la revendication d'autonomie est née à la suite, notamment, d'injustices flagrantes, de négations, de priorités fixées par l'Etat sans rapport avec celles du territoire, ou d'une inefficacité des financements en direction du développement économique.

Il convient aujourd'hui, afin d'améliorer la situation de la Corse et des **Corses**, de gagner en efficacité ; à ce titre, la crise sanitaire a démontré, notamment dans la gestion des questions financières, que l'action intermédiaire d'un représentant de l'Etat peut dévoyer les priorités fixées par les responsables politiques.

Pour autant, une majorité territoriale autonomiste est aux responsabilités, et il est clair que la question corse ne pourra dorénavant être évoquée que par le prisme de l'autonomie ; le rapport de force actuel, voulu par la population, ayant été, dans cet esprit, poussé à l'extrême ces dernières semaines.

Elle souhaite donc savoir comment la Corse pourrait évoluer de la compétence à la loi, et si le formatage de l'Etat peut permettre un tel changement de pratiques.

De plus, malgré l'ensemble des constats partagés, les victoires électorales et le rapport de force précédemment évoqué, la négociation risque d'être complexe ; dans ce contexte, **Mme NIVAGGIONI** interroge Mme MASTOR sur les échelons juridiques qui pourraient exister dans le chemin vers une réelle autonomie.

Mme MASTOR indique que plusieurs étapes pourraient exister, telle que la proposition de décentralisation renforcée, comprenant le droit à la différenciation, puis l'octroi d'un statut se rapprochant de celui des Outre-mer.

Toutefois, elle estime que s'engager sur ce chemin serait pour le Gouvernement un prétexte pour ne pas évoquer l'autonomie, le modèle jacobin demeurant hostile à la consacrer en son sein.

Enfin, elle précise que les autres territoires autonomes ont accédé directement à ce statut, la Corse bénéficiant également d'un fort argument démocratique en ce sens.

M. Jean-Martin MONDOLONI indique que la question du bonheur des populations, loin de représenter une formule générique, fait référence à une notion qu'il convient de définir précisément ; si un colloque tel qu'évoqué venait à être organisé, les questions induites devront être traitées en préalable.

Revenant sur la « discourtoisie institutionnelle » évoquée par Mme MASTOR, il souhaite des informations complémentaires sur le rôle du secrétariat général du gouvernement dans le mécanisme d'adaptation des lois, et sur les blocages ainsi rencontrés par l'Assemblée de Corse, justifiés par une interprétation stricte de l'article 21 de la Constitution.

Sur ce dernier point, **Mme MASTOR** indique avoir observé le fonctionnement de plusieurs secrétaires généraux et l'absence de réponse aux revendications corses s'explique davantage, selon elle, par une non-prise en compte de ce territoire que par une réelle volonté de blocage.

M. Romain COLONNA rappelle que, dans le cadre de l'examen du projet de loi 3DS, un amendement, déposé par plusieurs dizaines de députés dont les trois députés corses du groupe « Liberté et Territoires », a été adopté, contre l'avis du Gouvernement, et vise à un retour au texte de 2002 censuré par le Conseil Constitutionnel, prévoyant un accusé réception par le Premier ministre des demandes formulées par l'Assemblée de Corse et une justification, annuelle, des refus éventuels.

Il a lui-même déposé une motion afin que l'Assemblée de Corse se prononce sur ces amendements, qui doivent être étudiés en commission mixte paritaire début janvier 2022, car l'adoption de cette mesure représenterait un signal politique positif.

Mme MASTOR observe que cette problématique ne relève que d'une interprétation du Conseil Constitutionnel, arguant que le Premier ministre ne pouvait être contraint à répondre ; or, le texte de loi initial ne prévoyait pas cela.

M. Jean BIANCUCCI observe que l'autonomie est la capacité de décider collectivement de choix essentiels, et estime que cette notion n'est pas opposable à celle d'indépendance, qui n'en est que la version la plus approfondie.

Il se dit gêné de la volonté de spécialistes du dossier de mettre en équation un problème historique et rappelle que, durant les 600 dernières années, l'aspiration du peuple corse à la liberté est demeurée une constante.

Si cette question a pu être réduite, à certaines périodes, à des problématiques féodales, cette volonté s'est toujours exprimée, transcendant le temps et trouvant son apogée sous la période PAOLI ; la résurgence de cette aspiration il y a cinquante ans, et le souhait du peuple de décider de son avenir, étant, au niveau sociologique, un imprévu de l'histoire.

Cela s'est traduit politiquement, avant même la victoire électorale de 2015, dans les mairies et les conseils départementaux, et s'est poursuivi en 2017 puis amplifié en 2021, témoignant ainsi d'une évolution forte.

L'autonomie de la Corse doit toutefois, à l'heure actuelle, être repensée, car il ne peut s'agir de la transposition du statut d'un autre territoire.

En effet, les problématiques existant au niveau territorial, et les déséquilibres entre urbain et rural comme entre montagne et littoral, ne peuvent être résolues que par une prise de décision locale et adaptée.

A titre d'exemple, **M. BIANCUCCI** rappelle que les intercommunalités ont été créées, par décision descendante, sous couvert d'un argument financier, révélé erroné par la suite, sans prise en compte de la réalité des territoires et de leur histoire.

L'ensemble de ces questions doivent donc être traitées à l'aune du rapport à l'identité.

En conclusion, **M. BIANCUCCI** rappelle que le droit au bonheur est un droit imprescriptible, qu'il convient d'analyser par le prisme de la réalité de l'île ; **Mme MASTOR** observant par la suite que la constitution corse a été la première de l'humanité à avoir proclamé ce droit au bonheur.

Mme la Présidente de l'Assemblée observe que la question de la relation à l'environnement se pose également, de manière prégnante, et est reprise dans le corps du PADDUC ; **Mme MASTOR** précise avoir, pour cette raison, insisté sur la question de l'identité, particulière, de la Corse au sein de son rapport.

Mme MAUPERTUIS indique que, concernant les indicateurs à retenir, la commission européenne a admis que le seul PIB ne pouvait constituer un critère d'évaluation du bien-être des populations.

Ayant pour sa part étudié le concept de « vie bonne » au sens aristotélicien, elle estime que ces nouveaux indicateurs de richesse aideront à mesurer le niveau de développement de la Corse.

Au travers de l'exemple de la Réunion et de l'île Maurice, la première étant un département français et la seconde une île indépendante, elle observe que Maurice dispose, en apparence, d'un PIB par habitant plus bas et est soumise à des fluctuations cycliques ; néanmoins, elle connaît des taux de croissance bien plus importants et elle est en capacité de prendre des décisions adaptées, notamment concernant la question touristique.

Sans souscrire à la stratégie de l'île Maurice dans ce domaine, **Mme MAUPERTUIS** indique que la trajectoire de cette compétence y est clairement supérieure à celle de La Réunion, que cela concerne les transports, l'accessibilité, la qualité des prestations ou les performances internationales.

Ce constat est réalisé par les Réunionnais eux-mêmes, qui ne disposent pas des marges de manœuvre suffisantes sur un plan institutionnel leur permettant de mettre en place les politiques idoines.

Ainsi, pour ces deux îles de l'Océan indien, qui comptent une diversité ethnique importante, l'autonomie permet donc à l'île Maurice la mise en place d'une stratégie réfléchie en matière de développement économique, et une capacité de réaction supérieure face aux chocs éventuels.

M. Paul-Félix BENEDETTI observe que, de l'avis même de ceux chargés de les faire vivre, les statuts des territoires français ultramarins conduisent à une impasse tant culturelle qu'économique ou sociologique ; ainsi, transposer une architecture similaire à la Corse ne constituerait qu'un simple mirage constitutionnel.

Il précise qu'à contrario, le modèle portugais des Açores ou de Madère doit être étudié, car ces territoires sont culturellement proches de la Corse, faisant partie de l'espace latin, et étant des entités similaires en termes d'économie et ou de démographie.

Il convient toutefois de préciser que ces entités atlantiques des pays espagnols et portugais bénéficient du statut européen de région ultrapériphérique, leur permettant de disposer de moyens de protection et de développement particulièrement importants.

Ces territoires ont ainsi pleinement utilisé les leviers à leur disposition depuis le traité de rééquilibrage, suite à l'interprétation de l'arrêt Hansen de 1978, qui a conféré des droits spécifiques à ces régions et a contraint l'Europe à réaffirmer ces statuts dans le traité d'Amsterdam, qui sanctuarise ces droits.

Or, la Corse ne bénéficie pas de ces dispositions, et il conviendrait donc d'imposer à la France de demander son inscription à ce titre ; en effet, les critères définis par l'article 349 du traité de fonctionnement de l'Union décrit les spécificités et dérogations suivantes : insularité, faible démographie, économie moribonde et dépendance forte sur les produits fondamentaux.

La Corse répond parfaitement à ces différents points, et l'obtention du statut de région ultrapériphérique lui permettrait de disposer d'une fiscalité propre et de droits spécifiques ; à titre d'exemple, les Açores disposent de ce type de compétence concernant les droits de mer, de pêche, ou d'espace aérien.

Ainsi, lorsque les Etats-Unis ont procédé au démantèlement de leur base atlantique située aux Açores, la région autonome, qui percevait jusqu'alors un loyer, leur a réclamé 200 millions d'euros au titre du dédommagement et du préjudice écologique, auxquels s'ajoutent des indemnités au civil pour le paiement des salaires, une estimation indiquant que 5000 personnes risquaient de perdre leur emploi.

Le statut des Açores leur a donc permis d'évoluer d'un PIB correspondant à un tiers des indicateurs européens en 1990 à un niveau comparable à la moyenne aujourd'hui.

Concernant l'agriculture, **M. BENEDETTI** précise que les Açores, territoire de 2500 km² sur lequel il pleut plus de 200 jours par an, représentent 30% de la production de lait du Portugal.

Les mannes européennes, notamment les programmes PIM 1 et 2, ont donc été utilisées à bon escient, et ont fructifié, alors même qu'en Corse, les aides de l'UE n'ont pas permis ce développement ; une remise en question est donc nécessaire.

M. BENEDETTI se déclare donc favorable à un rapprochement avec ces deux îles ; les Canaries, pour leur part, n'étant pas comparables en termes de population et de stratégie touristique.

La reconnaissance de région ultrapériphérique est donc nécessaire ; toutefois, un obstacle peut survenir si l'Italie et l'Espagne ne demandent pas ce statut pour la Sardaigne, la Sicile et les Baléares.

Mme la Présidente de l'Assemblée tient à rendre compte aux commissaires de l'état des discussions au niveau européen, notamment au sein du comité des régions.

Elle observe ne jamais avoir compris pourquoi l'article 349 du traité d'Amsterdam ne s'appliquait pas à la Corse, si ce n'est par rapport à la question de la distance.

Elle indique que les régions ultrapériphériques, que la Corse a toujours soutenues au vu de leur situation sociale ou géographique, ne souhaitent pas, a contrario, que l'île bénéficie du même statut, afin d'éviter de voir leurs aides diminuer, à enveloppe constante ou inférieure.

M. BENEDETTI précise que la Hollande souhaite également que ses régions antillaises bénéficient de ce statut.

Mme la Présidente de l'Assemblée de Corse rappelle qu'il a été demandé l'application de l'article 174 du traité d'Amsterdam, relatif aux territoires insulaires, de montagne ou ruraux. Or, un grand nombre de régions s'avèrent éligibles dont certaines, notamment en Roumanie, en Bulgarie ou en Pologne, connaissent des difficultés économiques bien plus importantes que la Corse.

Elle indique que la Corse a demandé, en lien avec la Sardaigne, les Baléares, la Sicile et la Crète, la prise en compte d'une clause d'insularité de régions périphériques dans toutes les politiques de l'Union, du fait de la rupture géographique subie.

En effet, la Sicile, bien que le détroit de Messine ne soit large que de quelques kilomètres, a évalué à 20% le coût supplémentaire des transports pour les importations, tant en termes d'acheminement que de logistique et de stockage ; cela entraînant également des difficultés à l'export.

Toutefois, la Corse étant la seule région insulaire de France métropolitaine, les dirigeants et hauts fonctionnaires en charge de ces questions demeurent figés dans une posture l'assimilant aux régions continentales.

Mme NIVAGGIONI observe que la majorité territoriale a fixé son objectif, l'autonomie de plein droit et de plein exercice, et est consciente des risques, et notamment des propositions de statut amoindri qui pourraient être réalisées.

Il convient donc que la Collectivité de Corse élabore une stratégie permettant de définir les éventuels biais à utiliser et le positionnement du curseur.

En effet, il paraît improbable que l'Etat français, sous la présidence d'Emmanuel MACRON, accorde cette autonomie à la Corse ; il est donc nécessaire de réfléchir à contourner cette difficulté, par exemple dans une démarche étagée.

Mme MASTOR observe qu'il s'agit d'un débat proche de celui de 2018, durant lequel Petr'Antò TOMASI évoquait une « hystérisation du débat » autour de la place de l'article consacré à la Corse dans la Constitution, alors même que le texte, quel que soit son positionnement, n'était qu'une simple coquille vide.

M. Romain COLONNA, en conclusion, observe que les échanges ont été particulièrement intéressants, et ont permis de dégager plusieurs perspectives de travail, au-delà du rapport de Mme MASTOR.

Mme MAUPERTUIS rappelle le contexte à venir ; en effet, au-delà de l'élection présidentielle, la présidence française de l'Union Européenne, qui prendra effet dès janvier 2022, dotera le Président MACRON d'importants pouvoirs et d'une grande capacité d'action.

Avant de clore la séance, **M. COLONNA** remercie Mme MASTOR de sa présence, et l'ensemble des commissaires pour leurs interventions.

COMMISSION DES COMPETENCES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES ET POUR L'EVOLUTION STATUTAIRE DE LA CORSE

Réunion du mardi 18 janvier 2022

Salles de téléprésence Aiacciu / Corti / Bastia

Etaient présents :

M. Romain COLONNA, Président de la commission ;

Mme Marie-Antoinette MAUPERTUIS, Présidente de l'Assemblée de Corse ;

M. Don Joseph LUCCIONI, Vice-président de la commission ;

Françoise CAMPANA, Rapporteuse de la commission ;

Mmes et MM. Jean-Félix ACQUAVIVA, Valérie BOZZI, Vannina CHIARELLI LUZI, Jean-Martin MONDOLONI, Nadine NIVAGGIONI, Anne-Marie PIERI, Véronique PIETRI, membres des commissions ;

Etaient absents et représentés :

Mme et MM. Paul-Félix BENEDETTI par Véronique PIETRI, Marie-Hélène CASANOVA-SERVAS par Romain COLONNA, Ghjuvan'Santu LE MAO par Vannina CHIARELLI LUZI, Laurent MARCANGELI par Jean-Martin MONDOLONI, Jean-Paul PANZANI par Nadine NIVAGGIONI.

Etaient absents excusés :

MM. Gilles SIMEONI, Président du Conseil exécutif de Corse et Jean BIANCUCCI.

Etaient absents :

M. Jean-Christophe ANGELINI et Mme Josepha GIACOMETTI PIREDDA.

Était auditionné :

M. Andria FAZI, maître de conférences en science politique à l'université de Corse Pasquale PAOLI.

M. Romain COLONNA souhaite la bienvenue à l'ensemble des participants et précise que la présente réunion se tient en interconnexion entre Aiacciu, Bastia et Corti. En substance, les progrès de la technologie permettent la mise en place d'un « pont sonore » avec Mme Marie-Antoinette MAUPERTUIS, Présidente de l'Assemblée de Corse, et M. Don Joseph LUCCIONI, Vice-président de cette commission.

Il procède à l'appel nominal et ouvre la séance.

Il présente M. Andria FAZI. Ce dernier est maître de conférences à l'université de Corse, membre du laboratoire UMR-CNRS LISA 6240, politologue et spécialiste des îles. Il intervient notamment à ce titre dans le cadre du cycle d'auditions que mènent les commissaires.

Les auditions ont débuté avec celle de Mme la professeure Wanda MASTOR, le 13 décembre de l'année écoulée. L'intéressée a rédigé un premier rapport qu'elle a remis au Président du Conseil exécutif de Corse. M. Andria FAZI est le deuxième universitaire auditionné. Il précède Mmes Véronique BERTILE et Florence CROUZATIER-DURAND qui interviendront respectivement en février et en mars.

M. COLONNA rappelle que la commission souhaite disposer de diverses échelles de compréhension à plusieurs niveaux : ultra-marin, méditerranéen, européen, insulaire et français. Dans cet esprit, il est prévu une séquence de présentation de vingt minutes par M. Andria FAZI suivie d'une séquence de discussion et d'échanges avec les participants.

Il excuse l'absence du Président du Conseil exécutif de Corse et de M. Jean BIANCUCCI qui, retenus par d'autres obligations, ne sont pas en mesure d'assister à cette séance de la commission.

Il conclut en mentionnant que les deux commissions, celle des compétences législatives et règlementaires, d'une part, et celle pour l'évolution statutaire de la Corse, d'autre part, ont fait l'objet d'une fusion. Elle est intervenue lors de la dernière session de l'Assemblée de Corse qui a eu lieu les 16 et 17 décembre de l'année écoulée.

M. Andria FAZI remercie le Président COLONNA d'avoir bien voulu l'inviter pour traiter de la problématique du statut des îles de Méditerranée situées dans sa partie occidentale.

La comparaison de la Corse avec la Sicile, la Sardaigne et les Baléares est une question récurrente qui prend sa source dans les années quatre-vingt. A ce titre, il fait référence à un débat parlementaire intervenu lors de la discussion du projet de loi JOXE au cours duquel l'intéressé avait évoqué le statut de droit commun des régions insulaires de Méditerranée occidentale. En tout état de cause, la question considérée a été posée de manière relativement grossière. D'un côté, se trouvent des adeptes de la comparaison qui observent que les îles en cause disposent d'un statut d'autonomie et, par conséquent, d'un pouvoir supérieur à celui de l'Assemblée de Corse. De l'autre côté, apparaissent les détracteurs assurant qu'il ne s'agit pas de bons points de comparaison : la Sicile étant « mafieuse », la Sardaigne « arriérée » et les Baléares « bétonnées ». Le sujet demeure toutefois plus complexe et mérite un traitement nuancé.

En propos liminaires, **M. FAZI** souligne 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 de protéger l'environnement et notamment les sites remarquables, d'accroître la

prospérité, de développer des solidarités ; 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 ces régions.

Il revient sur le sens du mot « autonomie » qui est à la fois polysémique et polémique. La Sicile, la Sardaigne et les Baléares en sont officiellement dotées respectivement depuis 1946, 1948 et 1983.

L'autonomie fait depuis plusieurs années l'objet d'un débat institutionnel central en Corse.

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.

A l'opposé, 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 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.

La concrétisation constitutionnelle du pouvoir réglementaire local est certes récente et date de 2003, mais les collectivités françaises ont la possibilité d'adopter des règlements depuis 1830 comme par exemple le parcours de vaine pâture. Les municipalités ont été chargées de l'exercice de cette compétence dont la légalité était contrôlée par la préfecture. Plus généralement, des règlements pouvaient donc être élaborés sous contrôle préfectoral. Dès lors, lorsque l'on parle d'autonomie, il s'agit de notions infiniment différentes.

Il s'agit évidemment d'adopter ses propres normes, des normes générales et impersonnelles mais celles-ci ne sont pas de même nature et n'offrent pas les mêmes latitudes, les mêmes possibilités d'adaptation aux réalités locales.

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.

Ainsi, le règlement des aides aux actions sociales que l'Assemblée de Corse adopte régulièrement, est pris en application de normes législatives et réglementaires arrêtées au

niveau national même s'il existe d'autres actions adoptées localement. En conséquence de quoi, il ressort que le niveau d'adaptation demeure dans le cas d'espèce très faible.

Un niveau supérieur de liberté consiste à établir un règlement d'application des lois nationales. De ce point de vue, il est regrettable 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. S'agissant du champ du social, la détermination des ressources par exemple qui sont prises en compte pour l'attribution du RSA est précisée par le Gouvernement au niveau réglementaire et elle est plus ou moins généreuse.

Or, le pouvoir de l'Assemblée de Corse est restreint. D'une manière générale, elle bénéficie d'un pouvoir réglementaire réduit. Le pouvoir d'application des lois apparaît nonobstant 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.

A 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 vingt 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.

Les situations respectives des Baléares, de la Sicile et de la Sardaigne, îles voisines de la Corse, ne sont pas les mêmes que celle de la Polynésie française. Ces régions ont la possibilité d'adopter des lois régionales dans un grand nombre de domaines. Cependant, elles ne peuvent pas être en contradiction manifeste avec les lois nationales. Cela poserait en effet des problèmes majeurs au niveau de l'égalité des citoyens et de concurrence entre territoires limitrophes. On ne saurait imaginer une région qui propose un taux d'impôt sur le revenu inférieur à 30 ou 40% à celui des autres régions. Les modèles sociaux seraient totalement différents.

En Espagne, cela n'existe donc pas. De façon générale, il convient d'éviter de procéder à une lecture à la lettre des statuts des régions espagnoles. C'est encore plus trompeur que de le faire à l'aune de la Constitution française.

En théorie, les trois régions insulaires considérées exerceraient des compétences législatives exclusives dans des domaines définis. Cela signifierait de facto que les Etats 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'Etat 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'Etat, 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. D'autre part, elle dispose d'une dimension prescriptive plus forte et établit également, au moins en partie, le régime des sanctions.

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 Etats, 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.

D'un point de vue formel, ces pouvoirs législatifs régionaux 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. Ce dernier aspect ne manque pas d'intérêt. En Corse, on évoque souvent la volonté de restructurer les rapports entre la Collectivité de Corse et les territoires. Ces régions autonomes ont des pouvoirs considérables en la matière. La Sardaigne a créé en 1974 une quatrième province. En 2005, une loi régionale a permis le passage de quatre à huit provinces. En 2016, un retour à quatre provinces a été opéré et on a créé parallèlement la métropole de Cagliari. L'an dernier, la carte des provinces a été redessinée et la métropole de Sassari a été constituée par une loi régionale. La Sicile impose à toutes ses communes la réalisation d'un plan d'urbanisme même si les tailles de ces collectivités ne sont pas les mêmes qu'en Corse. En Sardaigne, l'obligation est moins claire mais de facto elle s'impose aux communes littorales et la région participe plus fortement et plus directement à l'élaboration des documents d'urbanisme. A ce titre, le terme de coplanification est employé. Selon les régions, on a des communes moins autonomes mais plus épaulées. C'est le cas des communes sardes. Il n'est pas question de porter un jugement de valeur sur ces dispositions mais les élus des trois régions ont un impact très puissant sur l'organisation politique de leur territoire respectif. Concernant un autre sujet qui est susceptible d'intéresser tout particulièrement le Président Colonna, il est à noter que, dès 1986, la Parlement des Baléares a voté la loi de normalisation linguistique. La langue catalane est devenue officielle. Les répercussions sont assez nettes et plus de 80% des habitants savent la parler, 60% l'écrire malgré une immigration très dynamique. En substance, ces compétences linguistiques sont plus élevées chez le 15-29 ans. Le système d'éducation immersif a eu manifestement des vertus. D'après les statistiques du Gouvernement espagnol, l'enseignement du catalan est dispensé à 100% dans quatre écoles publiques sur cinq. S'agissant de la fonction publique catalane, la maîtrise de la langue à des degrés divers est une exigence pour l'intégrer. Les Baléares sont la première région espagnole à exiger en 2018 une bonne connaissance du catalan pour intégrer l'administration de la santé avec des niveaux différenciés selon le poste occupé.
- 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. Longtemps, les lois des régions italiennes ont été qualifiées de *leggine*, de petites lois. Ces textes étaient censés n'apporter que des précisions n'ayant rien de fondamentalement législatif. Cela demeure pour partie. Le cas du budget est significatif. Il s'appelle loi mais ne se différencie guère de celui de l'Assemblée de Corse.

Sont également qualifiés de lois des textes qui attribuent une subvention exceptionnelle, qui permettent à la région d'acquérir des parts d'une entreprise. 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. En Italie ou en Espagne, les régions ont précédé les Etats dans la mise en place d'allocations d'insertion du type RMI ou RSA.

En Italie, elles ont devancé l'Etat d'une vingtaine d'années. La Sicile a été la seconde région italienne en 2005 et la première région pauvre de la péninsule à opérer la mise en place d'un dispositif d'insertion, soit quatorze ans avant l'Etat. De la même façon, le droit au logement opposable n'existe pas en Espagne au niveau national, quatre régions l'ont pourtant adopté dont les Baléares. Les élus sardes ont créé un dispositif appelé « revenu de liberté pour les femmes battues financièrement dépendantes ». Il leur est alloué un soutien financier et fiscal pour les aider à s'émanciper.

Il existe donc de vraies latitudes et une capacité à s'en saisir. Ces libertés varient selon le contexte. La compétence protection de la santé en Italie et en Espagne est une compétence partagée. Les services de santé et hospitaliers sont ainsi gérés par les régions.

Dans le contexte de crise Covid et surtout lors de la première vague, les gouvernements de ces deux pays ont parfois imposé leur volonté car ils sont garants de l'intérêt national et la crise était de nature nationale. En 2021, des compromis ont été établis entre Etat et régions et se sont traduits par une territorialisation de mesures anti-covid. Cela n'a pas eu lieu en France même si l'idée a été avancée moult fois sans être réellement concrétisée.

Un autre sujet essentiel est celui de la fiscalité. Il y a là une différenciation qui est compliquée par nature. D'une part, il n'est pas possible d'imposer deux fois le même objet, les Etats étant assez gourmands. D'autre part, les statuts peuvent prévoir des dispositions généreuses sur la territorialisation des produits des impôts d'Etat ; l'exemple de la Sardaigne est de ce point de vue 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'Etat et reversés directement dans les caisses de la région sarde. La justice a d'ailleurs systématiquement condamné l'Etat italien dès lors qu'il a manqué à

ses obligations. Ces régions autonomes sont également en mesure de jouer sur les taux d'imposition et sur les déductions et les exonérations qui sont appliquées aux impôts d'Etat.

Il en est ainsi des régions espagnoles qui perçoivent, depuis 2009, 50% du produit de la TVA et de l'impôt sur le revenu qui sont collectés sur leurs territoires. S'agissant de la TVA, il n'existe pas d'adaptation possible, le taux est le même pour l'ensemble de l'Espagne. En revanche, les régions sont autorisées à appliquer des taux différents de l'impôt de ceux de l'Etat sur le montant qui leur revient.

A titre d'exemple, l'Etat applique six tranches et les Baléares en ont défini neuf. Cette région renforce la progressivité de l'impôt même si, sur les dernières tranches, cela demeure assez symbolique. On observe qu'aux Baléares et encore plus aux Canaries, des économies touristiques, les faibles revenus ont un taux inférieur par rapport aux taux étatique alors que les hauts revenus payent plus. De manière parallèle et même si le taux global est faible et que cela est, par conséquent, moins significatif excepté pour la dernière tranche, les taux de l'impôt sur le patrimoine aux Baléares sont 30% plus élevés que ceux de l'Etat.

Concernant les droits successoraux, sujet qui préoccupe la Corse, les régions espagnoles bénéficient de 100% du produit issu des successions. L'Etat définit la base d'imposition, mais il revient à la région de déterminer les taux, les exonérations et les déductions.

Dans six régions sur dix-sept, les conjoints et les descendants directs sont quasi exonérés, y compris sur les gros patrimoines. Ce n'est pas cependant le cas aux Baléares où jusqu'à 700 000 euros de base imposable, le taux est de 1% et de 20% maximum à partir de 3 millions d'euros. Le régime s'avère généreux en comparaison de celui des Asturies où le taux est de 21% dès 300 000 euros.

A ce niveau, les parlements régionaux espagnols ont donc de très larges latitudes. Sur la question fiscale, il est possible de créer des impôts propres. Aux Baléares, l'équivalent de la taxe de séjour a été voté en 2001 pour financer la soutenabilité du tourisme et la préservation de l'environnement. Sous la pression des hôteliers qui trouvaient ce dispositif injuste eu égard à la présence d'économie parallèle, cette disposition a été annulée en 2003 lorsque la majorité régionale a changé. Mais le tribunal constitutionnel espagnol a estimé que cette mesure était conforme à la Constitution. Cette taxe a été rétablie en 2016 et tous les touristes y sont assujettis, y compris sur les bateaux de croisière. Cela a permis de recueillir 130 millions d'euros en 2019. Il est évident que sur un budget qui approche les 6 milliards d'euros, ce montant n'est pas décisif sans être toutefois négligeable. Il existe également des dispositifs de plus faible portée mais intéressants comme l'institution de crédits d'impôt mis en place en Sicile au bénéfice des start-ups afin d'éviter leur délocalisation.

- le troisième type de législation régionale réside dans l'exécution de la législation d'Etat. Cela se rapproche plus du règlement et concerne par exemple l'immigration, la propriété intellectuelle. Il s'agit nonobstant de charges considérables pour ces régions. En 2018, les Baléares ont adopté leur propre loi pour la santé et la sécurité au travail. Sur la problématique de l'immigration, une institution spécifique a été créée en charge

de ces questions essentielles. Les régions autonomes légifèrent en matière d'accueil et d'insertion des étrangers sur leur territoire.

En conclusion, il ressort que ces autonomies régionales, sans dissimuler leurs limites, disposent de pouvoirs qualitativement supérieurs à ceux de l'Assemblée de Corse qui se traduisent par des effets extrêmement sensibles sur les sociétés. **M. FAZI** ajoute que la possibilité de faire ne signifie pas nécessairement de « faire bien ».

M. Romain COLONNA remercie chaleureusement M. Andria FAZI pour la qualité de son intervention. Il tient à saluer la présence du député ACQUAVIVA qui a rejoint la réunion.

Il s'interroge sur une éventuelle corrélation entre, d'une part, ces statuts d'autonomie, très différents les uns par rapport aux autres et demeurant très éloignés du statut de la Corse, et, d'autre part, le poids démographique et économique des trois îles qui en bénéficient. En d'autres termes, la dévolution du pouvoir résulterait-elle en partie de ces éléments objectifs ?

M. Andria FAZI juge la question pertinente. On peut notamment considérer que plus la population est importante et plus on trouvera de compétences pour exercer ces pouvoirs. Ce semble être le cas pour la Sicile, Les Baléares et la Sardaigne. Toutefois, d'autres territoires situés en Europe sont relativement peu peuplés et disposent néanmoins de pouvoirs plus étendus que les trois îles considérées. Cela est le cas des îles Féroé au Danemark et Åland en Finlande avec 30 000 habitants ; ce qui signifie qu'elles sont en capacité de les assumer. Pour autant, l'exercice a probablement été difficile et un délai d'apprentissage s'est révélé nécessaire. C'est là en substance le propre de toutes nouvelles responsabilités que l'on acquiert.

M. Don Joseph LUCCIONI remercie à son tour M. Andria FAZI pour la grande qualité de son intervention. Des éléments particulièrement intéressants sont à retenir par rapport à la présentation qui a été faite.

Il y a lieu de rappeler que, dans un premier temps, les lois régionales, s'agissant des îles qui disposent d'un statut d'autonomie, sont inscrites dans la norme juridique qui dépasse l'ordre régional. Elles s'inscrivent dans l'ordre national et international ainsi que dans un ordre singulier, celui de l'Union européenne.

Il existe, en conséquence, une interaction entre les différents niveaux de normes dans cette pyramide. Dans un second temps, il observe qu'un certain nombre de mesures sont permises grâce à ce statut d'autonomie. Or, on constate qu'en Corse dans les débats publics et plus particulièrement dans le cadre des débats électoraux, sont opposées la revendication statutaire et institutionnelle, celle de l'autonomie notamment, aux questions concrètes et à la gestion du quotidien. Il estime qu'il existe nécessairement un lien.

A partir du moment où l'institution dispose d'un pouvoir normatif d'un point de vue qualitatif, à savoir la loi régionale, qu'elle se situe dans un domaine exclusif ou partagé, cela se traduit par une emprise plus forte sur la société.

La répartition des collectivités comme la constitution des provinces par le pouvoir local, évoquée par M. Andria FAZI est rendue possible en Sardaigne. Cela fait écho au redécoupage

des intercommunalités en Corse qui a été réalisé depuis Paris à des années lumières des réalités culturelles, sociologiques et économiques de l'île.

Il en est de même concernant la problématique consistant à favoriser l'accès aux emplois pour les populations locales. Il fait état de cours de droit sur les collectivités territoriales françaises qu'il a suivis et où ont été évoqués pour les collectivités d'Outre-mer la possibilité de favoriser des locaux au niveau de l'emploi mais aussi de l'accès à la propriété foncière.

Il rappelle à ce titre, les travaux conduits par l'Assemblée de Corse durant la mandature 2010-2015 sur le statut de résident. Pour ce qui porte sur la normalisation de la langue à propos de laquelle l'intervenant à citer l'exemple catalan, il émet une réserve. Un statut d'autonomie en Corse ne permettrait pas de mettre en œuvre la coofficialité. Une telle mesure se heurterait à la Constitution et serait probablement censurée par le Conseil constitutionnel.

Il note que l'intervenant n'a pas manqué d'aborder un double intérêt et une double nécessité pour les pouvoirs publics, à savoir la représentation démocratique et politique, et l'architecture des pouvoirs ainsi que la question de l'efficacité des politiques publiques.

Avec le statut Joxe de 1991, on est confronté en Corse à un paradoxe. D'une part, il existe une collectivité qui est assimilable d'un point de vue organique, à un système proto-étatique. Celle-ci dispose d'un système parlementaire avec un Conseil exécutif opérant comme un gouvernement, une Assemblée de Corse fonctionnant tel un parlement, l'exécutif demeurant responsable devant l'assemblée délibérante qui peut mettre en œuvre une motion de défiance. D'autre part, cette collectivité a des compétences normatives extrêmement réduites. Ce dispositif est de nature à créer de la frustration notamment auprès du Peuple puisque lors des élections territoriales, la Collectivité de Corse suscite un grand intérêt mais pour autant le pouvoir juridique et politique demeure extrêmement faible. N'est-ce pas problématique d'un point de vue démocratique ?

Concernant la formation, il s'interroge sur les implications de l'autonomie pour les agents territoriaux insulaires. Ne conviendrait-il pas d'envisager une révision des statuts des personnels et de disposer d'une singularité à cet égard ? A ce propos, il cite la ville de Paris dont les fonctionnaires disposent de cadres d'emplois qui dérogent du droit commun de la fonction publique territoriale et pour lesquels il existe des concours spécifiques. Il serait aussi pertinent de conduire une réflexion sur la formation de ces agents en partenariat avec l'université de Corse.

M. Andria FAZI considère que les élus, quelles que soient les compétences dévolues, sont tenus de s'impliquer du mieux possible dans l'exercice de leurs mandats. Il comprend néanmoins que subsiste actuellement un ressenti de déficit de performances. Ce ressenti s'est peut-être traduit par une baisse des taux de participation aux élections au regard de ceux que l'on a connu dix ans auparavant. D'une manière générale, les élus disposent des clefs face à d'éventuelles adaptations de la loi. De la même façon, il leur appartient sur la problématique de l'évolution du statut des fonctionnaires territoriaux en Corse de mener une réflexion de fond et de formuler des propositions.

Il conclut en rappelant que, depuis 1982 et suite aux travaux conduits par MM. Pierre CHAUBON et José COLOMBANI, il est clairement apparu que le dispositif d'adaptation est demeuré insignifiant. En revanche, cela ne minore pas l'intérêt pour les élus de chercher, dès à présent, d'imaginer et d'échafauder ce que pourraient être de nouvelles dispositions législatives dans différents domaines comme l'agriculture, l'école et la fiscalité. C'est là un travail considérable. Un texte de loi aux Baléares comprend deux cents pages et ce sont de vraies lois qui passent au crible du tribunal constitutionnel espagnol qui n'est pas toujours très tendre. Ce travail gagnerait à être entamé et démontrerait que des adaptations sont possibles.

Mme Nadine NIVAGGIONI indique partager le point de vue d'André FAZI et rappelle que, si l'Etat italien a décidé après-guerre d'instituer l'autonomie de ses régions, cela n'était pas à cette époque une demande populaire.

A contrario, en Espagne postfranquiste, les revendications locales étaient réelles, et les évolutions ont été rapidement mises en œuvre.

Concernant la Corse, **Mme NIVAGGIONI** estime que les élus ont pu, par le passé, être trop passifs, et laisser la plume au Gouvernement et aux représentants de la Collectivité territoriale de Corse.

Il est donc nécessaire, à l'heure actuelle, de rédiger, sur les points essentiels, tels que l'éducation, le social, le tourisme ou l'agriculture, les propositions portées avant même toute nouvelle ouverture de négociation.

Dans le même esprit, les élus ne doivent pas se brider sur la question du pouvoir des collectivités locales ; ils pourraient d'ailleurs détailler finement les secteurs pour lesquels des pouvoirs exclusifs sont souhaités.

M. André FAZI observe que la mise en place d'une collectivité unique implique un changement des méthodes de travail et une nécessaire implication renforcée de la classe politique, qui doit également être plus professionnalisée.

S'il faut poursuivre les avancées institutionnelles, il appartiendra aux élus de se prononcer ; dans cet esprit, il est envisageable de débiter la rédaction d'une ébauche de texte législatif, portant sur l'évolution statutaire.

Mme la Présidente MAUPERTUIS remercie M. FAZI de sa présentation, et souscrit à l'idée, précédemment évoquée, qu'il faille se prêter à un exercice de simulation sur un ou deux sujets qui font sens et pour lesquels le manque d'autonomie se fait ressentir, quel que soit le degré que l'on y adjoint.

Les élus ont pu faire ce constat à différentes reprises, notamment concernant la taxe sur les camping-cars, et cette problématique se retrouve également, à titre d'exemple, pour le foncier ou l'immobilier.

Il appartient donc aux élus de réfléchir ensemble, en responsabilité collective, pour déterminer les attendus d'une loi spécifique, dans l'ensemble des domaines identifiés.

Par ailleurs, **Mme la Présidente de l'Assemblée de Corse** retient de l'intervention de M. FAZI, les trois types de pouvoir exposés, exclusif, d'adaptation ou de mise en œuvre de lois qui complètent le dispositif national ; elle souhaite savoir si les propositions contenues dans le projet de loi 3DS s'approchent du statut des leggine italiennes.

Enfin, elle interroge M. FAZI sur les potentialités qui pourraient être offertes par cette loi.

M. FAZI observe que, concernant le pouvoir réglementaire, la loi 3DS ne constitue, comme la loi NOTRe avant elle, qu'un effet d'annonce.

En effet, les quatre voies d'adaptation réglementaire contenues dans le projet législatif ne touchent que des détails, telle la composition des CCAS ; cela n'aura donc aucun impact sur le quotidien de la population et se situe donc très en-deçà de l'ambition du Sénat exprimée vingt ans auparavant.

M. FAZI doute donc que cette nouvelle loi constitue, ainsi qu'elle l'est annoncée, une nouvelle étape de décentralisation.

Par ailleurs, il observe que les possibilités offertes par le statut de la Corse sont effectivement bien inférieures à celle des leggine ; à ce titre, le PADDUC représente le niveau le plus poussé de compétences, avec la possibilité d'adapter les modalités d'application des lois Littoral et Montagne. Il s'agit donc d'un pouvoir important, mais qui demeure bridé par la jurisprudence.

M. Jean-Félix ACQUAVIVA informe les commissaires que le projet de loi 3DS sera étudié le jeudi 27 janvier 2022 en Commission Mixte Paritaire, au sein de laquelle il siégera au titre du groupe parlementaire « Libertés et Territoires ».

Si cette commission s'avère conclusive, la loi sera promulguée avant la fin du quinquennat.

M. ACQUAVIVA indique rejoindre M. FAZI sur son analyse de ce projet, qui n'est pas une loi de décentralisation, y compris pour la Corse, à l'exception de deux amendements relatifs à la composition de la Chambre des Territoires et à une procédure propre à la Corse concernant le droit de demande d'expérimentation.

Sur ce dernier, après la censure du Conseil Constitutionnel lors de l'élaboration du statut de 2002, la loi constitutionnelle de 2003 permettrait une interprétation positive, si cette instance venait à être saisie, sur la procédure proposée, à savoir une demande de droit d'expérimentation motivée par délibération de l'Assemblée de Corse, transmise au Préfet et aux Présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat, avant passage devant le Parlement.

Par la suite, si l'expérimentation venait à être acceptée, elle se déroulerait sur cinq années, au terme desquelles un rapport serait présenté devant le Parlement pour permettre sa généralisation, son extinction ou l'édiction d'une règle distincte pérenne.

Cette procédure impose un minimum de formalisme de réponse et aboutit à des finalités identifiées ; s'il ne s'agit pas d'un droit direct d'adaptation, elle est plus poussée que la proposition relative aux autres collectivités françaises.

M. COLONNA précise que l'Assemblée de Corse a, sur sa proposition, adopté, à l'unanimité, une motion approuvant les amendements portés par les députés de la Corse.

Il interroge **M. FAZI** sur la possibilité que la présidence française du Conseil de l'Union Européenne infléchisse la position de l'Etat, et il souhaite savoir si le prisme méditerranéen pourrait être le bon vecteur de réflexion, au sein du bassin géographique naturel de la Corse, comprenant un certain nombre d'îles autonomes, afin que la Corse puisse s'aligner sur ce droit commun européen.

Enfin, il souhaite disposer d'un éclairage sur les velléités d'indépendance exprimées dans les territoires précédemment cités et sur l'impuissance juridique de la Collectivité de Corse, évoquée par Wanda MASTOR, et inversement proportionnelle à sa légitimité politique.

Concernant l'influence éventuelle de l'Union Européenne, **M. FAZI** indique que cela ne peut être envisagé ; en effet, ni l'UE, ni avant elle la CEE, n'ont été destinées à participer à l'éclatement des Etats, qui sont le socle de la construction européenne et demeurent le moteur de l'Union, bien que différents contrepouvoirs existent au niveau parlementaire ; à titre d'exemple, la crise catalane a démontré la solidarité existant entre pays.

Ainsi, il n'existe pas de droit commun européen ; a contrario, une annexe au Traité de Lisbonne indique que les Etats membres restaient maîtres de leur intégrité constitutionnelle et de l'organisation de leurs structures locales.

Certains sont évidemment moins centralisés que la France mais les états entrés dans l'Union le plus récemment, et notamment les pays de l'Est, sont bien plus unitaires.

En revanche, après étude de la feuille de route de la présidence française, la volonté d'améliorer, dans le cadre de la prochaine politique régionale, la situation des territoires à handicap, montagneux, à faible démographie, ou insulaires, est affichée.

Au-delà de la question européenne, l'influence du bassin de vie méditerranéen est encore moins visible, car aucune organisation politique ne regroupe ces états et îles.

Toutefois, si la CdC structurait sa politique de relations internationales, en lien avec l'ensemble de l'arc méditerranéen, cela constituerait un avantage pour elle ; en effet, la Corse pâtit d'un défaut d'internationalisation de son économie, excepté dans le secteur touristique.

Concernant les velléités d'indépendances des régions citées, **M. FAZI** observe que l'autonomie sicilienne est née d'un mouvement indépendantiste violent mais vite éteint, fruit d'une expérience éphémère, à laquelle la mafia elle-même avait participé, à la fin des années 1940.

Ainsi, l'indépendantisme est aujourd'hui quasi inexistant en Sicile, en Sardaigne et aux Baléares.

Lors des dernières élections sardes, seules 10 à 20% des voix se sont portées sur les candidats nationalistes, divisés en dix listes ; au vu d'un tel niveau de fragmentation, il est impossible de mener à bien un projet politique aussi ambitieux que l'indépendance.

Aux îles Baléares, quelques partis nationalistes, qui appartiennent à la coalition de gauche actuellement majoritaire, représentent environ 10% des intentions de vote ; pourtant, cette région serait sans doute la plus à même d'assumer une indépendance.

Enfin, ces différents territoires connaissent un attachement important à l'autonomie.

Concernant le constat réalisé par Wanda MASTOR, relatif à l'impuissance juridique face à la légitimité politique, il est indiscutable.

En effet, depuis 1982, l'Assemblée de Corse est une institution qui a intéressé la population, avec un taux de participation de 70% pour des élections organisées au mois d'août.

Sa légitimité politique demeure aujourd'hui incontestable, bien que la baisse de la participation électorale demeure constante ; des solutions devront d'ailleurs être envisagées, sur cette problématique.

De même l'impuissance politique ressort de la comparaison avec les territoires insulaires voisins.

M. Jean-Martin MONDOLONI remercie M. FAZI pour son intervention, qui permet de disposer d'un canevas précis, notamment concernant la sémantique et la nécessité de clarifier, pour chacun, les différentes notions.

Il observe que l'autonomie telle que décrite par André FAZI représente le premier niveau, les deuxième et troisième, le pouvoir d'adaptation et celui d'exécuter la législation d'Etat, ne relevant pas de l'autonomie dite de plein droit et plein exercice.

M. MONDOLONI précise que son groupe politique travaille sur ces questions sans a priori, et il souhaite connaître les raisons opérationnelles amenant à de nouvelles évolutions institutionnelles. Que ce soit une simple volonté de disposer de pouvoirs supplémentaires ou pour améliorer le bien-être des citoyens, il est nécessaire de traduire ces éléments de façon technique.

Il observe que des indices de bien-être existent, et prennent en compte, entre autres, l'accès au logement, aux soins, à l'éducation, à la culture, aux diplômes ; il souhaite donc savoir si des indicateurs démontrent que les régions citées se porteraient moins bien si elles n'avaient pas été autonomes.

M. André FAZI précise, à titre d'exemple, que les Baléares ont de meilleurs indicateurs que d'autres régions espagnoles ; de même, la Sardaigne affiche de meilleurs résultats que la Sicile ou la Calabre.

Par ailleurs, quelques voix s'élèvent dans ce pays pour demander la suppression de l'autonomie spéciale, au regard des choix opérés par certaines assemblées locales, notamment en Sicile.

Il est donc difficile d'apporter une réponse formelle à l'interrogation de M. MONDOLONI, mais il demeure évident que l'autonomie peut être une ressource importante, voire indispensable, pour améliorer le fonctionnement de certains secteurs.

Ainsi, si l'autonomie peut être une finalité en tant que reconnaissance du peuple corse, elle doit aussi et surtout être un outil au service des élus.

En effet, ses effets dépendront des choix de la classe politique et de la société civile ; il est donc impossible d'assurer que les Corses vivront mieux si l'île est autonome.

M. MONDOLONI précise qu'il ne s'agit pas ici de juger les compétences des élus. Toutefois, deux crises importantes, financière et sanitaire, se sont succédé ; il interroge donc M. FAZI sur la gestion de ces épisodes par les régions autonomes, comparativement aux territoires disposant du bouclier de protection d'un état central fort.

M. FAZI indique que certaines régions parmi les plus autonomes d'Europe, telles que le Pays Basque, la Navarre, l'Ecosse ou la Flandres, ont mieux résisté à ces crises que la région Provence Alpes Côte d'Azur.

Il observe que la qualité de la gouvernance et les compétences sont deux questions qui se recourent, toutefois pas intégralement ; il est donc difficile de répondre de façon arrêtée.

A titre d'exemple, il indique que l'Ecosse dispose d'un modèle social sensiblement supérieur à celui de l'Angleterre. Les régions les plus autonomes d'Espagne, qui disposent d'une fiscalité particulière, sont également les plus riches, prospères et solidaires du pays. A contrario, des classes politiques peuvent s'avérer moins performantes, à l'instar de ce qui peut être constaté en Sicile.

Mme la Présidente MAUPERTUIS observe que la relation entre qualité institutionnelle, autonomie et performance économique doit être étudiée finement ; toutefois, aborder cette question sur le long terme risque de montrer une certaine instabilité, la relation ne pouvant

pas, par définition, être linéaire et dépendant des contextes, des classes politiques ou de l'appropriation des compétences institutionnelles.

Une étude peut être menée sur un échantillon de régions, au travers de la crise sanitaire actuelle, pour identifier leur résistance à un choc exogène.

Dans ce contexte, il semble en effet que les régions disposant de compétences spécifiques, législatives notamment, aient eu les moyens de réagir de façon plus rapide.

Mme NIVAGGIONI estime que des indicateurs peuvent être plus aisément mesurés au niveau économique ; en effet, des données peuvent être collectées, et le dynamisme de certains territoires peut être évalué.

M. FAZI observe que, en Italie, une comparaison des deux territoires les plus autonomes est paradoxale : il s'agit en effet de la province de Bolzano, limitrophe de l'Autriche et région la plus riche du pays, et la Sicile, territoire le plus pauvre.

Il est donc difficile d'évaluer le rôle des compétences législatives dans ces destins opposés.

M. COLONNA indique que la question peut être inversée, et il s'interroge sur les effets des politiques menées dans les états unitaires.

Par ailleurs, informant les commissaires que, au sein d'une future publication consacrée aux collectivités à statut particulier et aux enjeux de la différenciation, M. FAZI signe un article intitulé "Une histoire longue de la spécificité institutionnelle de la Corse", il souhaite savoir si un risque de normalisation des spécificités et du niveau de compétences de la Corse existe, paradoxalement au moment où une famille politique revendiquant plus de pouvoir accède aux responsabilités.

M. FAZI précise que, bien que certains transferts de compétences, à l'instar des routes nationales, aient été appliqués en premier lieu en Corse avant d'être généralisés, la part de spécificité de l'île demeure. A titre d'exemple, elle est le seul territoire seul lequel les conseils départementaux et la collectivité régionale ont été fusionnés.

Toutefois, le statut de la Corse a atteint les limites de la Constitution.

Ainsi, sur la question de la langue, il remarque que le Gouvernement a prétendu que la circulaire relative à l'enseignement immersif la sécurisait. Or, si un tiers, tel une association de parents d'élèves, venait à attaquer ce règlement, le juge constitutionnel lui donnerait raison.

Face à ces différents écueils, toute évolution nouvelle du statut ne pourra être envisagée que dans le cadre d'une révision de la Constitution ; cela n'ayant rien d'évident alors que la société française est traversée par des angoisses profondes.

Mme Valérie BOZZI remercie M. FAZI pour sa présentation claire et précise.

Revenant sur ses propos relatifs à la fiscalité, elle indique qu'il semblerait que la pression fiscale soit aggravée dans les régions autonomes ; elle souhaite donc savoir si ces éléments sont quantifiables, et si des précisions peuvent être apportées aux élus.

Concernant les compétences, elle s'interroge sur le risque, dans une île peu peuplée et économiquement faible, que de futurs transferts conduisent à une emprise supérieure sur la population et un risque de recrudescence du clientélisme et de certaines dérives.

M. FAZI observe que l'autonomie peut signifier une pression fiscale différente, mais pas forcément supérieure ; à titre d'exemple, il indique que, sur les faibles revenus, les taux de fiscalité sont inférieurs aux Baléares à ceux de l'Etat.

Il précise également que, en France, la pression fiscale est déjà forte, et les élus, qui disposaient de marges importantes au niveau taxe foncière, n'ont pas souhaité actionner ce levier pour ne pas aggraver la situation.

Enfin, la pression fiscale dépend de la volonté de redistribution recherchée.

En conclusion, **M. FAZI** indique ne pas croire que la pression fiscale soit supérieure dans les régions autonomes, notamment en Espagne. Toutefois, chaque région définit des taux qui se veulent adaptés aux politiques que les élus souhaitent mettre en œuvre.

Concernant le risque d'emprise, il convient que l'augmentation des pouvoirs peut être corrélée au risque d'en abuser ; cela n'étant pas l'apanage des classes politiques locales, qui ne sont pas par essence plus corruptibles.

Il rappelle que de nombreux représentants de la haute fonction publique ont agité le spectre du risque de dérives lors du passage à un contrôle de légalité a posteriori ; pour autant, le taux d'actes locaux déferés par les préfets devant le tribunal administratif demeure infinitésimal.

En conclusion, **M. COLONNA** remercie M. FAZI pour cette réunion d'une grande qualité, qui a permis aux élus de réaliser une synthèse éclairante et tracer des perspectives claires, rôle des commissions de l'Assemblée.

COMMISSION DES COMPETENCES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES ET POUR L'EVOLUTION STATUTAIRE DE LA CORSE

Réunion du mardi 8 février 2022

*Salle 5 Michel ROCARD (Aïacciu) / Salle n° 1209 Marcu Maria ALBERTINI (Bastia) /
Maison des Services Publics (Corti)*

Etaient présents :

M. Romain COLONNA, Président de la commission ;

Mme Marie-Antoinette MAUPERTUIS, Présidente de l'Assemblée de Corse ;

M. Don Joseph LUCCIONI, Vice-président de la commission ;

*Mmes et MM. Paul-Félix BENEDETTI, Jean BIANCUCCI, Vannina CHIARELLI LUZI, Jean-Martin
MONDOLONI, Nadine NIVAGGIONI, Jean-Paul PANZANI, Marie-Anne PIERI, Véronique
PIETRI, membres de la commission ;*

Etaient absents et représentés :

*Mmes et MM. Françoise CAMPANA, Rapporteuse de la commission, par Nadine NIVAGGIONI,
Valérie BOZZI par Jean-Martin MONDOLONI, Marie-Hélène CASANOVA-SERVAS par Romain
COLONNA, Laurent MARCANGELI par Marie-Anne PIERI.*

Assistait également à cette réunion :

M. Alexandre VINCIGUERRA, Président de l'ADEC.

Etait absent excusé :

M. Gilles SIMEONI, Président du Conseil exécutif de Corse.

Etaient absents :

*Mme et MM. Jean-Félix ACQUAVIVA, Jean-Christophe ANGELINI et Josepha GIACOMETTI
PIREDDA.*

Était auditionnée :

*Mme Véronique BERTILE, maître de conférences en droit public à l'université de Bordeaux, spécialiste
du droit des outre-mer et de droit constitutionnel et membre du CERCCLÉ (Centre d'Études et de
Recherches Comparatives sur les Constitutions, les Libertés et l'État).*

M. COLONNA souhaite la bienvenue à l'ensemble des participants et excuse le président SIMEONI empêché et représenté par Alex VINCIGUERRA, président de l'Agence de Développement Economique de la Corse.

Il remercie les présidents de groupes présents et représentés et Mme la présidente MAUPERTUIS, et il indique que M. LUCCIONI, vice-président de la commission, est présent en distanciel.

Il souhaite également la bienvenue à Mme BERTILE, maître de conférences en droit public à l'université de Bordeaux et il précise qu'elle a pu mesurer les difficultés de l'insularité liées à la problématique des transports au travers du long périple qu'elle a accompli pour rejoindre Aiacciu.

Il indique que l'intervenante travaille au sein du Centre d'Etudes et de Recherches Comparatives sur la Constitution, les Libertés et l'Etat (CERCCLÉ) et est spécialiste de l'Outre-mer ; c'est à ce titre qu'elle intervient devant la Commission.

M. COLONNA ajoute qu'il suit ses travaux depuis de nombreuses années et se dit persuadé que l'exposé qu'elle s'apprête à effectuer, sera particulièrement éclairant dans la perspective d'une démarche comparative.

Mme BERTILE connaissant le cadre dans lequel se situe le cycle de travail en cours, elle ne manquera pas de procéder à une présentation des typologies des autonomies en France, du concept et de son application en Outre-mer.

Elle dispose en outre d'une expérience en cabinet ministériel auprès de la ministre de l'Outre-mer et a été détachée auprès du ministère des Affaires étrangères en qualité d'ambassadrice déléguée à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane.

Enfin, **M. le Président de la Commission** indique que la réunion comprendra deux séquences : l'intervention de Mme BERTILE, qu'il remercie à nouveau, et un temps d'échange.

Par ailleurs, il tient à préciser que, pour la première fois, les convocations de cette réunion ont été libellées avec les noms attribués aux salles. Ainsi, les élus présents à Aiacciu siègent dans une salle portant le nom de Michel ROCARD, celle de Bastia se nommant Marcu Maria ALBERTINI.

Mme BERTILE remercie à son tour les participants et précise que son intervention s'appuiera sur la diffusion d'un PowerPoint (*annexé au présent compte-rendu*).

Elle précise qu'elle a soutenu sa thèse de doctorat il y a une vingtaine d'années, et avait dans ce cadre étudié la question des langues régionales minoritaires au sein de la Constitution dans une approche comparée France, Espagne et Italie.

Ses thèmes de recherche concernent le statut des langues régionales en droit, les droits linguistiques, les formes de l'Etat, et notamment les relations qu'il entretient avec les collectivités territoriales, et la question des Outre-mer.

Mme BERTILE évoque son intérêt pour ces questions et s'interroge sur le niveau auquel la République envisage éventuellement de les porter.

Enfin, la notion d'autonomie est également un de ses thèmes de recherche. Elle rappelle qu'elle a été détachée auprès du ministère des Affaires étrangères en qualité d'ambassadrice, et précise qu'il s'agit d'une spécificité ultra-marine consistant à développer les relations internationales des Outre-mer avec leurs voisins.

Dans l'actualité récente, elle a été amenée à s'exprimer avec le député ACQUAVIVA, sur l'autonomie, au moment où le ministre LECORNU l'avait abordée de façon provocante lors de son déplacement en Guadeloupe, île à ce moment-là en proie à d'importants troubles sociaux.

Elle remercie les commissaires pour cette invitation sur ces thèmes qui présentent à ses yeux une grande acuité et une certaine urgence dans un contexte connu : celui du livre blanc des régions de France, de la loi 3DS et du le projet de loi constitutionnel actuellement suspendu.

Elle confesse avoir un certain plaisir à évoquer, avec les membres de la commission, l'Outre-mer et plus largement l'autonomie ; la Corse ayant toujours constitué un modèle pour ces territoires.

Par la suite, **Mme BERTILE** décline le plan de son intervention.

Dans le contexte d'Etat unitaire et du principe d'indivisibilité de la République tel qu'il est interprété, elle présentera, en premier lieu, la différenciation des Outre-mer introduite depuis quelques années et le degré jusqu'auquel la République a accepté d'aller ; en second lieu, elle s'interrogera sur le contenu de la notion d'autonomie, le terme demeurant polysémique.

Elle souligne que son propos sera juridique et indique qu'elle ambitionne d'exposer les différentes combinaisons et outils juridiques existants. Conscience de l'aspect technique que pourrait revêtir sa présentation, elle a fait le choix d'utiliser un Powerpoint, qu'elle espère pédagogique.

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.

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.

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 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.

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.

Aussi, au sein de l'article 73, on dispose d'une hétérogénéité totale pour cinq collectivités. Deux sont demeurés 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'Etat pour intervenir et fixer des règles dans les domaines propres à l'Etat.

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'Etat.

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.

Dans le projet de loi constitutionnel qui était en cours, un pan entier avait été prévu afin d'améliorer cette procédure. Ainsi, le silence du Premier ministre gardé pendant une période déterminée valait acceptation ou refus, la procédure pouvait se poursuivre néanmoins malgré le silence de l'Etat. On note donc une volonté d'améliorer ces habilitations.

Par ailleurs, 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 relèvent 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.

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.

Il convient néanmoins de prêter une attention particulière aux termes que l'on utilise en droit. On relève ainsi au sein du CGCT que Saint Barthélemy est doté 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 stipulé 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.

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 dans 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'elles exercent dans le domaine de la loi. Ce sont des actes matériellement législatifs sur lesquels le Conseil d'Etat exerce son contrôle. Ces actes demeurent donc des actes administratifs. En d'autres termes, ce sont 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'Etat 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'Etat 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 le 12 décembre 2021.

A l'issue de trois consultations, le peuple calédonien a choisi de demeurer dans la République. Ce processus est achevé et le territoire reste français, avec cependant un vrai statut d'autonomie, lui conférant de plus grandes marges de manœuvre. La Nouvelle-Calédonie conservera ce qu'elle a acquis et il y aura probablement d'autres avancées.

Dans ce contexte, il a été accordé au Congrès, l'assemblée de la Nouvelle-Calédonie, la possibilité d'adopter des lois du pays, la souveraineté partagée etc... ; la Polynésie française a également sollicité des mêmes dispositions mais ne les a pas obtenues.

Ainsi, si les actes de la Polynésie s'appellent également des lois du pays, leur nature n'est pas la même que ceux du territoire calédonien. En Nouvelle-Calédonie, ces lois interviennent dans des transferts définitifs de compétences. Ces actes ne peuvent en aucune façon être défaits par le Parlement et ils donnent lieu à un contrôle effectué par le Conseil Constitutionnel. En théorie du droit, avec cette définition et cette caractéristique, ces lois sont de véritables lois. Le pouvoir législatif est réel, organique et matériel.

En Polynésie, les actes se situent dans des domaines que l'Etat a transférés mais qu'il est en mesure de reprendre. En d'autres termes, le transfert n'est pas définitif. Par ailleurs, une loi émanant de l'assemblée polynésienne peut être annulée par le Parlement et les actes sont soumis au contrôle du Conseil d'Etat. Les lois du pays demeurent donc des actes administratifs. Il s'agit cependant d'un pouvoir « législatif » matériel car le domaine relève de la loi mais c'est la collectivité qui les adopte.

Au-delà du cadre français et pour se situer en théorie du droit, **Mme BERTILE** procède à une présentation des différents degrés d'autonomie existants à l'aide d'un tableau intitulé « compétences normatives des collectivités infra étatiques », et précisant qu'il existe trois formes d'Etat :

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

Avant la seconde guerre mondiale, il ne préexistait que deux formes d'Etat : l'Etat unitaire et l'Etat fédéral. Une nouvelle forme d'Etat est apparue ensuite avec l'Italie : l'Etat régional.

Il est clair que la forme d'Etat qui confère le plus d'autonomie à ces collectivités est l'Etat fédéral et celui qui en donne le moins, l'Etat unitaire.

L'Etat fédéral est composé de collectivités dites supérieures, Etats fédérés aux Etats-Unis, Provinces au Canada et Landers en Allemagne. Dans ces Etats fédéraux, les Etats fédérés, Provinces ou Landers disposent de la compétence règlementaire, législative - une autonomie - et constitutionnelle. Aux Etats-Unis, les Etats fédérés ont une autonomie législative et adoptent ainsi leurs propres lois. Celles-ci sont par conséquent différentes d'un Etat à un autre.

Il y a surtout une compétence constitutionnelle et chaque Etat fédéré a sa propre constitution. Pour autant, ces Etats 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 Etats fédérés dans lesquelles l'Etat fédéral n'intervient pas et celles qui relèvent de son ressort.

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

Mme BERTILE diffuse également un tableau identifiant les nuances qui existent entre les différentes formes d'Etat.

	compétence réglementaire	compétence législative	compétence constitutionnelle
Etat fédéral	OUI	OUI	OUI
Etat régional	OUI	OUI	NON
Etat unitaire décentralisé	OUI	NON	NON
Etat unitaire centralisé	NON	NON	NON

S'agissant des degrés d'autonomie dans la République française, la France est un Etat 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 mais ne sont 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'Etat, 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 Etat 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'Ecosse, cette dernière ayant acquis un réel pouvoir législatif.

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.

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 différente que multiple.

Le droit étant « l'école de l'imagination », 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.

En conclusion, 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 qualifiée ici.

Les avancées juridiques introduites en 2003 avec les dispositions concernant la Polynésie française, d'une part, la Nouvelle-Calédonie qui constituait une exception mais qui au terme du referendum est désormais la règle, d'autre part, ont fait basculer la France dans un régionalisme asymétrique.

Enfin, en droit européen, l'insularité est une porte d'entrée en faveur d'une autonomie législative et elle 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. In fine, toutes les problématiques à laquelle une île est confrontée. L'insularité serait une piste intéressante pour revendiquer une autonomie plus approfondie. Le parti a été pris d'éviter de donner des exemples en termes de compétences. Toutefois, une compétence n'est jamais dévolue en bloc et le cas du tourisme est de ce point de vue significatif : la délivrance des visas relèvera toujours du ministère de l'Intérieur et du ministère des Affaires étrangères. Une compétence n'est donc jamais sollicitée dans sa totalité et, dans cette perspective, il convient de la définir au plus juste.

M. COLONNA remercie l'intervenante pour cet exposé limpide et clair et observe qu'un propos aussi éloquent aurait mérité une salve d'applaudissements dans le cadre d'une conférence universitaire. L'intervention cadrerait largement avec la commande qui avait été convenue et les attentes des membres de la commission ne peuvent être que satisfaites. L'exposé était pédagogique et une somme considérable d'informations a été ainsi délivrée.

Il rappelle à titre d'information que ce cycle de conférences universitaires a débuté avec l'audition de Mme MASTOR, qui a remis un rapport au président SIMEONI dans le cadre d'une commande publique. Il s'est poursuivi par l'audition de M. FAZI qui est intervenu à l'échelle européenne et méditerranéenne, tout en faisant des références au droit français. Mme BERTILE est intervenue à l'instant sur une typologie des autonomies en France et les pratiques actuelles.

L'exposé a mis en exergue l'existence, en France, de l'autonomie. Ce sont aux élus d'intervenir désormais, pour cette revendication très ancienne, qui a accompagné la lutte de la majorité territoriale, mais aussi celle d'autres groupes qui se situent dans la mouvance nationaliste. Il existe également des convergences qui se dégagent avec le groupe de droite.

M. COLONNA remarque d'ailleurs que, comme souhaité par M. MONDOLONI, la notion d'autonomie a été précisée lors de l'intervention de Mme BERTILE.

M. LUCCIONI remercie l'intervenante et indique retenir de cette présentation claire et pédagogique qu'il n'existe pas une seule catégorie d'Outre-mer mais des Outre-mer, notamment depuis la révision constitutionnelle de 2003.

De la même manière, il est bien questions des autonomies, y compris en droit français, les schémas présents en montrant clairement la gradation. Un point demeure fondamental en théorie du droit entre l'approche organique, d'une part, et l'approche matérielle, d'autre part.

Ainsi, une loi organiquement législative dans la hiérarchie des normes est soumise au seul respect de la Constitution. Cela est clair pour les Etats fédéraux et régionaux mais aussi pour la Nouvelle-Calédonie qui répond à un contrôle de constitutionnalité et non à un contrôle de légalité.

Dans cette perspective, si la Corse se voit accorder une autonomie et selon le pouvoir dont elle se dote, pouvoir organique ou pouvoir législatif matériel, les relations avec l'échelon central étatique seront différentes. Cela entraînera des répercussions en termes de marges de manœuvre et donc de puissance juridique mais aussi politique.

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 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.

Le principe de superposition a été évoqué notamment dans les Etats fédéraux, ainsi que l'absence de conflits de compétences. Nonobstant, il s'interroge sur les transferts de blocs de compétence qui demeurent rares dans leur totalité. Il cite l'exemple d'une collectivité infra étatique qui disposera de la compétence en matière d'agriculture ou de pêche. Cependant, la gestion des forêts ou des eaux relèverait de la compétence de l'Etat. Il se donc questionne sur la nature de l'articulation dans le cas d'espèce et souhaite disposer d'un éclairage sur ce point.

Mme BERTILE indique que des blocs de compétence ne sont pas transférés dans leur intégralité ; en outre, les compétences ne sont pas cloisonnées. Certains aspects peuvent donc être encadrés par des législations, qui en limiteraient le champ d'action.

C'est au moment de la négociation, ou de l'écriture du statut, que cette question doit se poser et, concernant l'autonomie de la Corse, le véhicule ne peut être la Constitution, à l'instar de ce qui a été fait pour la Polynésie ou la Nouvelle Calédonie, car ces questions se situent dans de l'exception par rapport au principe de libre administration.

Toutefois, une simple inscription au sein de la Constitution ne permettrait pas d'apporter une réponse aux différentes revendications telles que le statut de la langue, l'article introduit au sein du texte suprême devra ainsi préciser dans le détail les mesures induites, notamment concernant la langue.

A titre d'exemple, la langue Kanak est constitutionnalisée car cela était prévu au sein des accords de Nouméa.

Lors de la négociation des différents statuts, il convient donc de lister les matières transférées, les objectifs recherchés et les différents textes en vigueur qui pourraient restreindre l'application de ces dispositions ; un important travail légistique est ainsi à réaliser, et plusieurs verrous normatifs devront être levés.

Ainsi, dans la définition du périmètre des compétences transférées, il sera nécessaire d'évaluer les conséquences sur les objectifs précédemment fixés.

M. VINCIGUERRA précise que, dans cet esprit, la question des moyens alloués devra également être finement étudiée.

Mme BERTILE observe que le droit ne peut dire ce que doit être la réalité ; ainsi, en droit, quand il y a transfert de compétence il y a transfert de moyens et de services

Or, certaines collectivités ont connu des transferts de compétences qui attendent toujours moyens et services, et le droit est alors impuissant, il faut une contrainte ou que l'Etat joue le jeu, ou bien verrouiller dans la négociation que tout transfert soit véritablement accompagné de moyens et services.

M. LUCIONI rappelle que, lors d'un débat tenu lors de la session de janvier 2022 de l'Assemblée de Corse, M. COLONNA avait, s'agissant du bloc éducation, au sein duquel la Collectivité de Corse dispose d'un certain nombre de compétences, usé d'une métaphore automobile, indiquant que la collectivité disposait « des roues et du volant, mais pas du moteur ».

Dans ce cadre, de nombreuses questions restent en suspens, notamment concernant les rapports entre l'Etat central et les collectivités infra étatiques.

Mme BERTILE précise que plusieurs angles morts subsistent dans sa présentation, et notamment l'appartenance de la France à l'Union Européenne.

A titre d'exemple, elle observe que, si une collectivité française souhaite disposer de compétences en matière d'agriculture, cela nécessitera l'accord de l'Etat français, mais également un statut particulier accordé par l'UE ; la négociation devra donc être menée à plusieurs niveaux, ce qui la compliquera.

De plus, différents aspects, au premier lieu desquels les problématiques fiscales et pénales, doivent également être étudiés.

Ainsi, tout transfert de compétence relève d'une grande complexité.

M. Jean-Martin MONDOLONI observe que le concept d'autonomie nécessite des éclaircissements ; dans ce cadre, les différents candidats à l'élection présidentielle qui parcourent la Corse peuvent sans retenue promettre de l'accorder, sans connaissance réelle de son contenu.

Cela démontre l'intérêt de fixer clairement ce que souhaite l'Assemblée de Corse, dans sa majorité ou son unanimité.

Pour sa part, il ne considère pas que la recherche de l'autonomie soit une des priorités actuelles de la Corse, tout en reconnaissant que les élus mènent un exercice juridique passionnant tant il ouvre de perspectives.

D'un point de vue opérationnel, il souhaite interroger Mme BERTILE sur ce qui a été dénommé « mépris institutionnel » et qui, à son sens, se situe au niveau du Secrétariat Général du Gouvernement, pour faire écho au défaut de suites données aux demandes d'adaptation législative : il rappelle à ce titre que, depuis les lois de janvier 2022, chaque demande de l'Assemblée de Corse, toutes majorités confondues, de faire usage de ce pouvoir d'adaptation, n'a pas reçu de réponse.

Dans un second temps, évoquant le statut qualifié par Mme BERTILE, avec les nuances qui s'y rattachent, de niveau organiquement législatif, **M. MONDOLONI** estime que, dans une approche raisonnable, la Corse passerait par le niveau infra, le pouvoir législatif matériel.

Si cela devait être effectif, et sans préjuger de la suite des travaux menés par la Commission, il souhaite connaître les domaines de compétences sur lesquels l'Etat pourrait être prêt à réaliser des concessions et ceux, a contrario, qui seraient radicalement, ou historiquement, les plus difficiles à opérer en matière de transfert, et qui relèveraient donc du dogme le plus radical du point de vue de son groupe politique.

S'agissant des compétences que l'Etat pourrait transférer, **Mme BERTILE** indique, en comparaison avec ce qui a été réalisé en Outre-Mer, que cela pourrait concerner le secteur économique dans toutes ses composantes, notamment le foncier, la forêt, le minier (transfert accepté en Nouvelle-Calédonie et refusé en Guyane) ou le tourisme.

Les domaines sur lesquels l'Etat restera rigide sont, en particulier, ceux, très sensibles, qui relèvent de l'identité, à l'instar de la langue ou de son enseignement, car la tradition jacobine française considère tout transfert de ces compétences comme une menace pour l'unité nationale.

M. VINCIGUERRA estime que la question fiscale constitue un point central, qui peut offrir à la Corse les moyens de ses ambitions.

Mme BERTILE observe, là encore, une gradation dans les transferts opérés en Outre-Mer ; en effet, les compétences ne sont aujourd'hui pas les mêmes en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou pour les autres territoires.

Ce qui peut être réalisé par l'Etat, au sein du bloc fiscalité, serait de fixer les grands principes et confier à certaines collectivités une marge de manœuvre plus importante dans leur application.

Par ailleurs, **Mme BERTILE** souhaite évoquer le verrou représenté par les droits fondamentaux et les libertés publiques, qui doivent demeurer identiques sur l'ensemble du territoire de la République.

Mme Marie-Anne PIERI interroge **Mme BERTILE** sur les possibilités de transfert de compétences dans le domaine fiscal, notamment concernant le foncier et, à titre d'exemple, la fiscalité successorale.

Mme BERTILE précise que cela est effectif pour les Outre-Mer, notamment la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie. Cela peut donc être réalisé mais doit faire l'objet de négociations en fonction du contexte.

Ainsi, le minier a été transféré en Nouvelle-Calédonie et non en Guyane, le contexte étant différent : en Nouvelle-Calédonie, le domaine minier est situé sur des terres kanakes, partie intégrante des revendications, alors que, en Guyane, l'Etat souhaite garder la mainmise sur l'exploitation aurifère et les ressources minières.

Enfin, l'Etat peut craindre une perte de contrôle sur un territoire, voire une sécession.

Mme PIERI souhaitant des précisions sur le contenu d'un possible transfert de la compétence foncier, **Mme BERTILE** précise la collectivité déciderait elle-même de l'exploitation et de l'usage du domaine public ou des terres sur son territoire.

Dans ce cadre, l'Etat ne transfère par la compétence foncier à la Collectivité territoriale de Guyane, malgré les demandes de cette dernière.

Mme Marie-Antoinette MAUPERTUIS, Présidente de l'Assemblée de Corse, remercie Mme BERTILE pour sa présentation, particulièrement claire et pédagogique.

Revenant sur la question du foncier guyanais, elle souhaite connaître les raisons avancées par l'Etat à ce refus, évoquant la possibilité qu'elles soient d'ordre géopolitique, la Guyane étant limitrophe avec le Brésil, sylvicole ou géologique.

Mme BERTILE rappelle qu'historiquement, lors de l'arrivée de l'Etat français aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles, cette région n'était que forêt et les habitants se sont installés sur le littoral.

S'agissant donc d'un territoire sans maître, l'Etat a estimé qu'il lui appartenait.

De plus, un certain nombre d'enjeux actuels, au premier lieu desquels l'exploitation aurifère, le commerce du bois, la préservation de la biodiversité et de l'environnement, ont peu à peu vu le jour et, à cette époque, la collectivité n'était pas suffisamment mature pour être en capacité de les gérer ; ces compétences de gestion ayant été acquises depuis.

Ainsi, le contexte particulier peut expliquer à chaque fois les réticences de l'Etat.

Mme la Présidente MAUPERTUIS observe que la présentation réalisée par l'intervenante démontre clairement que, dans l'histoire de la France, des solutions juridiques, voire constitutionnelles, ont été élaborées pour répondre aux spécificités des différents territoires et une décentralisation asymétrique a été imaginée.

A titre d'exemple, elle rappelle qu'au sein même des Antilles, îles proches, des statuts différents coexistent.

Cette situation est le résultat d'un rapport de force politique, notamment en Polynésie Française, et plus encore en Nouvelle-Calédonie, et démontre qu'un important travail est à réaliser une fois opéré le choix du statut, notamment en terme de projet de société.

Mme la Présidente de l'Assemblée de Corse rappelle que la majorité territoriale mène cette réflexion depuis 40 ans, ce qui l'a conduite à une revendication d'autonomie la plus poussée possible, aujourd'hui conditionnée à une réponse de l'Etat.

Le rapport de force politique, particulièrement important, ne semble pas permettre une avancée et les élus ont donc tenté la voie européenne, évoquée, et par conséquent confortée, par Mme BERTILE dans son exposé, afin de travailler sur la question de l'insularité, dans le cadre métropolitain, la Corse étant la seule île de métropole, et rechercher des avancées, 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'Etat membre dont dépend le territoire qui en demande l'application ; or l'Etat français refuse une telle démarche pour la Corse.

Pour illustrer son propos, **Mme la Présidente MAUPERTUIS** indique que, lors des négociations relatives aux fonds structurels et au programme opérationnel 2021-2028, un partenariat doit être trouvé entre l'Etat membre, la Commission Européenne et le territoire ; pour autant, dans cet accord de partenariat, le terme « Corse » n'apparaît pas, au profit de l'expression « les régions ultrapériphériques et les territoires insulaires », malgré un important combat mené, avec le soutien de Régions de France.

A contrario, les autres Etats défendent leurs îles, à l'instar de la Grande-Bretagne, qui vient certes d'acter son départ de l'Union, mais a toujours soutenu ses territoires insulaires, Highlands et Shetlands notamment ; cette affirmation se vérifie également avec le Danemark et le Groënland.

Ainsi, certaines régions insulaires, au sein d'Etats membres, sont dans une relation asymétrique avec l'Union s'agissant, entre autres, de la protection de leurs ressources, halieutiques par exemple.

Enfin, **Mme la Présidente MAUPERTUIS** s'interroge sur la possibilité de contraindre juridiquement l'Etat membre et la Commission Européenne à appliquer l'article 174 reconnaissant les handicaps structurels des régions insulaires et la nécessité de mettre en œuvre des politiques différenciées, notamment en matière agricole, de cohésion territoriale ou de transports.

Pour illustrer son propos, elle rappelle que la Commission considère aujourd'hui que la Corse est un territoire sur lequel, en matière de transports, la concurrence parfaite doit s'appliquer comme dans une région continentale.

Mme BERTILE observe que tout est question de rapport de force politique ; le droit étant simplement « une politique qui a réussi », car traduite par les textes.

En France, l'Etat a, en général, au prime abord, une position dogmatique, depuis 1789, qui finit par évoluer, parfois par résignation ; cela s'inscrivant toutefois dans une temporalité longue.

Pour ce qui concerne la voie européenne, afin de contraindre l'Etat membre et la Commission d'appliquer l'article 174, en l'absence de rapport de force politique, elle estime que la seule option serait celle de la Cour de Justice de l'Union Européenne.

Elle rappelle que, dans le même esprit, l'article 349 du TFUE, relatif aux Régions Ultra Périphériques, permettant d'adapter certaines réglementations spécifiques, est sous-exploité.

La Cour de Justice a été saisie de ce cas d'espèce, concernant Mayotte, et a rendu un arrêt en décembre 2015, exhortant la Commission et les Etats membres à utiliser d'avantage ces dispositions.

Une fois ces éléments établis, les limites du droit étaient néanmoins atteintes, ce dernier demeurant impuissant dès lors que le rapport de force politique s'avère insuffisant.

Ainsi, **Mme BERTILE** estime que la Cour de Justice pourrait être saisie d'un recours en manquement ou, plus certainement, d'un recours en carence.

M. Romain COLONNA souhaite réaliser plusieurs remarques sur l'exposé présenté.

Il observe qu'a été réalisée la démonstration d'une extrême hétérogénéité constitutionnelle française, entre les articles et au sein même de certains, alors même que le principe d'une nation une et indivisible est dogmatiquement continuellement opposé aux élus.

Il rappelle que, au cours de la mandature 2018-2021, un débat, parfois vif, a été engagé autour de la place, au sein de la Constitution, d'une possible mention de la Corse. Or, il lui semble que Mme BERTILE confirme que l'important n'est pas tant le positionnement au sein du texte que de lister les domaines dans lesquels un transfert est souhaité ; toutefois, certaines collectivités relevant des articles 73 ou 74 ne témoignent pas d'une opérationnalité satisfaisante des dispositifs mis en œuvre dans ce cadre.

Par ailleurs, rappelant que Mme BERTILE avait cité Saint Barthélémy, Saint Martin et St Pierre et Miquelon, **M. COLONNA** observe que ces territoires ont fait le choix de l'identité législative, et non de la spécialité législative, et il souhaite disposer d'éléments d'explication de ces choix.

Dans le même esprit, le dispositif des lois de pays, appliqué en Nouvelle-Calédonie, aurait été proposé dans des termes identiques à la Polynésie Française, qui a refusé un statut comparable ; il souhaite également connaître l'argumentaire bâti alors.

Enfin, **M. COLONNA** rappelle que, même si un processus d'autodétermination concernait l'Ecosse et la Nouvelle Calédonie, les quatre territoires cités par Mme BERTILE comme disposant d'un pouvoir législatif réel, à savoir la Nouvelle Calédonie, l'Ecosse, Madère et les Açores, ne sont pas indépendants.

Ainsi, l'autonomie législative de la Nouvelle Calédonie est inscrite dans la Constitution française, cela démontre bien que peuvent coexister deux démarches différenciées : le processus d'autodétermination et le statut du territoire, qui relève pour sa part du droit français.

Mme BERTILE indique que la Polynésie avait demandé à disposer d'un statut identique à celui de la Nouvelle Calédonie, ce que la République a refusé.

Les contextes et les rapports de force n'étaient certes pas comparables dans ces deux archipels, et les avancées consenties en Nouvelle Calédonie l'ont été dans le cadre du processus d'autodétermination, sur un territoire avec un peuple premier, et ayant connu des drames, tels que celui d'Ouvéa.

Les Polynésiens, dans une situation différente, ont in fine accepté le statut proposé, qui représentait déjà quelques avancées. Toutefois, leurs « lois du pays » sont aujourd'hui soumises au Conseil d'Etat et non au Conseil Constitutionnel.

Aujourd'hui, le processus enclenché en Nouvelle Calédonie est terminé, et il serait inenvisageable de reculer sur le statut de ce territoire ; de plus, l'esprit de l'accord de Nouméa ne le permet pas. Cela peut ouvrir des possibilités de négociations nouvelles pour d'autres territoires.

Enfin, les territoires de Saint Martin (35.000 habitants), Saint Barthélemy (10.000 habitants) et Saint Pierre et Miquelon (12.000 habitants) n'ont pas la capacité de fonctionner sans l'Etat, et ont donc choisi l'identité législative.

Saint Pierre et Miquelon a vu son statut modifié à quatre reprises depuis 1946, afin notamment de protéger sa pêche et ses ressources halieutiques.

Dans ce cadre, cet archipel est un PTOM (Pays et Territoires d'Outre-Mer) et non une région ultrapériphérique, et est donc associé, et non soumis, au droit européen.

Saint Barthélemy, territoire le plus riche et ayant axé son développement sur le tourisme de luxe, souhaitait disposer de compétences fiscales et douanières ; Saint Martin, enfin, souhaitait pouvoir gérer l'accès au travail des étrangers.

Ainsi, chaque territoire a fait valoir ses spécificités, et les compétences qu'il était fondamental et stratégique de se voir transférer.

M. COLONNA observant que cela représentait une importante hétérogénéité des dispositions constitutionnelles, **Mme BERTILE** rappelle que l'argument politique avancé est que ces territoires sont géographiquement éloignés et constituent une exception ; la France conserve donc une position particulièrement dogmatique mais, dès lors qu'un problème se pose, elle tente de trouver des solutions pragmatiques. Toutefois, cela ne saurait constituer un élément juridique opposable.

Certains principes peuvent donc connaître un assouplissement, à l'instar de ce qui est réalisé en Italie, en Espagne, au Portugal ou en Grande-Bretagne ; subsiste néanmoins en France une peur, née lors de la Révolution française, d'une dislocation de l'Etat, renforcée par le positionnement géographique de la Corse, proche de l'hexagone, et pouvant de fait inspirer d'autres régions métropolitaines.

Cette crispation découle de la vision de l'unité comme une uniformité, alors même que les diversités de la France constituent sa richesse, et l'autonomie constituant le meilleur rempart contre l'indépendance.

En effet, si la France souhaite conserver son intégrité territoriale, dans un contexte européen et mondial d'autonomie locale, il semble plus opportun de l'accorder à un territoire demandeur, plutôt que persister jusqu'à l'émergence d'extrêmes violents ou radicalisés.

Dans cet esprit, le principe de subsidiarité européenne est une forme d'autonomie.

Rappelant que Bertrand BARERE déclamaient que « *le fédéralisme parl[ait] bas-breton* » **Mme BERTILE** observe qu'une peur, irrationnelle, perdure deux siècles plus tard, dans un contexte profondément modifié.

En conclusion, elle indique qu'il est possible de faire évoluer les positions de l'Etat, à deux niveaux ; infra-étatique par les revendications des collectivités, et supra-étatique, par l'Union Européenne.

M. Paul-Félix BENEDETTI, en propos liminaire et général, observe que l'autonomie, au sein des régions périphériques d'Europe, peut être de quatre niveaux :

- les pays et territoires d'Outre-Mer représentant quinze régions sur les trois pays que sont le Danemark, la Hollande et la France ; c'est dans ce cadre que se retrouvent Wallis et Futuna, la Nouvelle Calédonie, la Polynésie ou les terres australes, c'est-à-dire des territoires lointains, qui n'ont pas obligation de se conformer au plein droit européen mais qui font partie intégrante de l'espace européen ;
- les territoires ultrapériphériques, au sein desquels se retrouvent la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion ou les îles autonomes espagnoles et portugaises, mais pas forcément les régions autonomes françaises. Il s'agit ici des territoires régis par l'article 349 du Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne, qui donne droit à des spécificités, essentiellement liés à l'insularité, à la faible démographie ou à la dépendance économique, et à des droits spécifiques, notamment concernant la TVA ;
- les territoires rattachés aux droits communs nationaux mais qui, dans ce cadre, disposent de droits d'autonomie, à l'instar des régions allemandes ou italiennes, dont la Sardaigne et la Sicile ;
- deux territoires insulaires qui ont des spécificités mais ne disposent d'aucun statut, ni par rapport à leur pays ni face à l'Union Européenne : la Corse et la Crête.

Les contextes historiques sont toutefois différents ; en effet, la Crête a levé une révolution contre les Turcs pour être rattachée à la Grèce alors que la Corse a mené une guerre d'indépendance contre la France et l'a perdue.

Si **M. BENEDETTI** entend que l'application de l'article 174 du TFUE semble plus aisée en droit, il rappelle que la France refuse également de voir la Corse entrer dans ce cadre.

Enfin, il observe que, historiquement, les autonomistes, au premier lieu desquels Edmond SIMEONI, avaient une sémantique claire, et évoquaient « l'autonomie interne », expression utilisée par Pierre MENDES-FRANCE lors du discours de Carthage relatif à la Tunisie, et représentant le droit à l'exercice interne de la souveraineté.

Or, **M. BENEDETTI** observe que, depuis trois années, est évoquée en Corse une « autonomie de plein droit et de plein exercice ».

Il souhaite donc savoir si l'ajout d'adverbes, en complément, à un concept politique en atténue le principe ou le renforce, et s'interroge sur l'opportunité, a contrario, de perpétuer le vocable autonomiste originel, datant de 1974, et utilisant l'expression « d'autonomie interne », rappel à l'histoire de France.

Il estime nécessaire que les élus tranchent ces questions, afin de définir les principes en jeu ; l'autonomie devant représenter des droits et des spécificités en matière économique et culturelle, pour que la Corse et les Corses puissent être préservés et protégés.

Pour sa part, il indique ne pas inclure dans l'autonomie une nécessité absolue de souveraineté, précisant qu'il s'agit d'une volonté, temporaire et provisoire, de disposer de moyens d'exercer une sauvegarde politique.

En conclusion, **M. BENEDETTI** estime que « l'autonomie interne » définie quarante ans plus tôt avait un sens réel, et est aujourd'hui abandonnée, au profit d'une déclinaison de commentaires politiques qui n'ont, pour lui, aucune traduction en droit et ne s'inscrivent pas dans le sens de l'histoire.

M. Jean BIANCUCCI, en réponse, indique que M. BENEDETTI évoque un problème éminemment politique en référence à une revendication autonomiste, et précise que « l'autonomie interne » est un concept connoté par des combats menés par le mouvement autonomiste.

Les revendications portées par le mouvement nationaliste dans sa diversité sont façonnées par les périodes et le contexte.

A titre d'exemple, il rappelle que le souhait d'une université en Corse est devenu par la suite celui d'une université à Corti ; les éléments étant précisés lors des avancées de certaines luttes.

« L'autonomie de plein droit et de plein exercice » a fait l'objet de discussions et de négociations en 2015, avec le mouvement indépendantiste Corsica Libera, le Partitu di a Nazione Corsa et Inseme ; cette revendication étant celle d'une autonomie poussée, et de capacités législatives relevant du droit constitutionnel.

Si certains préfèrent se tourner vers le passé pour évoquer « l'autonomie interne », **M. BIANCUCCI** estime préférable d'actualiser les notions et les discussions politiques ; les différents partis nationalistes, y compris indépendantistes, adhérant à cette méthode.

A l'issue de ces prises de parole, M. COLONNA remercie à nouveau Mme BERTILE pour sa présentation, et lève la séance à 19h50.

COMMISSION DES COMPETENCES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES ET POUR L'EVOLUTION STATUTAIRE DE LA CORSE

Réunion du mercredi 18 janvier 2023

Salles de téléprésence Aiacciu / Bastia / Corti

Etaient présents :

M. Romain COLONNA, Président de la commission ;

Mme Marie-Antoinette MAUPERTUIS, Présidente de l'Assemblée de Corse ;

M. Don Joseph LUCCIONI, Vice-président de la commission ;

Mmes et MM. Paul-Félix BENEDETTI, François CAMPANA, Angèle CHIAPPINI, Vannina CHIARELLI LUZI, Nadine NIVAGGIONI, Véronique PIETRI, membres de la commission ;

Mme et MM. Muriel FAGNI, Ghjuvan'Santu LE MAO, Petru Antone FILIPPI, conseillers à l'Assemblée de Corse ;

Etaient absents et représentés :

M. Jean-Félix ACQUAVIVA par M. Romain COLONNA ;

Mme Marie-Hélène CASANOVA-SERVAS par Mme Nadine NIVAGGIONI ;

M. Jean-Paul PANZANI par M. Don Joseph LUCCIONI.

Assistait également à cette réunion :

M. Alexandre VINCIGUERRA, Président de l'ADEC.

Etait absent excusé :

M. Gilles SIMEONI, Président du Conseil exécutif de Corse.

Etaient absents :

Mme et MM. Jean-Christophe ANGELINI, Valérie BOZZI, Josepha GIACOMETTI PIREDDA, Jean-Martin MONDOLONI, Marie-Anne PIERI.

Était auditionné :

M^e Alain SPADONI, auteur du rapport relatif à une réforme législative, à la lutte contre la spéculation foncière et immobilière et à la fiscalité des successions.

M. Romain COLONNA, Président de la Commission, souhaite la bienvenue aux participants et expose l'opportunité d'auditionner M^e Alain SPADONI.

En effet, ce dernier, notaire depuis plus de cinquante ans, a été président du Conseil Régional des Notaires durant quatre décennies, président de la première association des étudiants de Nice qui rassemblait, lors de sa création, près de 2500 adhérents, et il a côtoyé, durant ces années, ceux qui ont fait l'histoire politique de la Corse.

Il a été l'auteur d'un livre blanc, coécrit en 1973 avec le regretté M^e Vincent STAGNARA, destiné à sensibiliser l'opinion publique à la création d'une université en Corse.

Il a également été en lien avec de nombreux préfets, ministres et présidents, qui ont continuellement sollicité son expertise et, à ce titre, il a été partie prenante du processus de Matignon, au cours duquel il a obtenu la création du GIRTEC, instance dont il assure la présidence du conseil supérieur depuis 2009.

Il a reçu de nombreux prix liés à son activité et le Président SIMEONI lui a donc commandé un rapport -qui ne saurait engager le Conseil exécutif-, afin que les élus puissent se saisir de la question fiscale, à droit constant mais également, comme de nombreux acteurs l'ont indiqué, à l'aune d'une évolution constitutionnelle.

Rappelant que M^e SPADONI a coutume de dire que le combat pour la transmission du patrimoine est la mère des luttes et constitue, avec celui pour la langue et l'identité, l'un des deux piliers permettant à un peuple de perdurer, **M. COLONNA** observe que cela rejoint les priorités de la majorité territoriale, au premier lieu desquelles la lutte contre la spéculation foncière et la définition et l'adoption d'un statut fiscal.

Enfin, le Président de la Commission indique que le régime dit des « arrêtés MIOT » prendra fin en 2027, et cette question devra également être évoquée.

Maître Alain SPADONI remercie les élus de leur invitation.

Il précise la question centrale de son intervention : pourquoi les citoyens français de Corse doivent bénéficier d'un statut fiscal pour la transmission du patrimoine différent de celui des régions continentales ?

Il observe que, pour comprendre le présent et envisager l'avenir, il est nécessaire de connaître le passé.

Maître SPADONI rappelle que, de par l'arrêté « MIOT », les citoyens français de Corse possédant des biens immeubles en Corse se sont retrouvés dans une situation juridique totalement différente de l'ensemble de la France continentale.

Toutefois, il précise que la volonté d'André-François MIOT n'était pas d'exonérer les Corses de droits de succession mais, bien au contraire, et cela a été démontré par Louis ORSINI qui a consacré une thèse à cette question, d'instaurer une taxation sur l'île, après avoir constaté que les biens avaient une valeur plus faible qu'ailleurs. MIOT a d'ailleurs indiqué à Jean-Antoine CHAPTAL, alors ministre de l'Intérieur, que la situation de pauvreté en Corse était bien supérieure à celle des autres régions françaises.

Devant cette impossibilité de taxer les successions, il souhaite dans un premier temps modifier le mode de calcul. Deux ans plus tard, il constate que ce mécanisme ne permet pas d'augmenter les sommes perçues.

Il va alors signer le véritable « arrêté MIOT » et, dès lors, l'administration fiscale ayant connaissance des actes de décès, si la personne décédée dispose d'argent ou de bien, la déclaration devra être réalisée immédiatement ; ce système est donc plus coercitif que le droit commun car il abroge le délai de six mois.

Par la suite, une réforme nationale vient supprimer la contribution foncière, remplacée par le revenu cadastral, et la spécificité du mode de calcul en Corse n'est pas prise en compte. Un échange entre élus insulaires et ministère des Finances entérine donc une multiplication par 16 du revenu cadastral pour servir de base de calcul pour les biens immeubles.

Très vite, cette base sera revue, passant de 16 à 18, puis à 22 et 24. Ainsi, il est faux de prétendre que les Corses ne réalisaient pas de déclarations de succession ; a contrario, ils payaient des droits sur la base de calculs fixés par l'administration fiscale elle-même.

En 1970, le revenu cadastral est remplacé par des valeurs locatives ; cela permet aux communes de fixer leurs taux, pour recevoir les « centimes additionnels » bien connus des fiscalistes.

La Corse est encore oubliée lors de cette réforme, et il est décidé a posteriori de multiplier par 24 la valeur locative ; or, les communes ayant relevé les bases, la valeur finale d'un bien se retrouve multipliée par trois, et les déclarations de succession cessent d'être réalisées.

L'administration fiscale essaye de passer en force, et réclame un paiement des droits sur les bases nationales, mais elle est déboutée à douze reprises par le tribunal de grande instance d'Ajaccio. Le directeur de l'administration fiscale saisit donc la Cour de Cassation, qui rend en 1978 un arrêt d'une portée considérable, énonçant que l'arrêté MIOT était une loi spéciale de la République, qui ne peut être abrogé que par une autre loi spéciale.

Après un léger répit, une nouvelle pluie de commandements de payer s'abat sur les contribuables corses.

Le notariat de Corse mène alors la bataille, et gagne à cinq reprises devant le tribunal de grande instance d'Ajaccio. L'administration fiscale se pourvoit à nouveau en Cassation en 1985, et la Cour rend le même arrêt que précédemment, retoquant le mode de calcul présenté par cette administration, précisant que cette dernière ne pouvait prétendre à aucune taxe, la condamnant à restituer les sommes encaissées et condamnant aux dépens le directeur général des impôts.

La Corse entre alors dans une période durant laquelle ses habitants sont exonérés de droits de succession sur les biens immeubles, ainsi que de l'impôt sur la grande fortune institué sous la mandature de François MITTERRAND ; cette situation ne pouvant pour autant perdurer.

En 1993, M^e SPADONI et Louis ORSINI ont été sollicités par Charles PASQUA, ministre de l'Intérieur, pour élaborer un statut fiscal spécifique pour la Corse ; ils ont travaillé plusieurs

mois avec Pierre-Etienne BISCH, directeur de cabinet du ministre, pour finaliser une proposition.

M^e SPADONI attire l'attention des élus sur l'autonomie du droit fiscal et il précise que, à son sens, de telles mesures relèvent d'une décision du Parlement et ne nécessitent pas une révision constitutionnelle ; le rapport du Professeur CARCASSONNE arrivant à une conclusion identique.

En effet, la loi de 1993 portant statut fiscal de la Corse a été attaquée devant le Conseil Constitutionnel, et ce dernier l'a validée.

M^e SPADONI rappelle qu'une loi de 2017 a enfin consacré la reconnaissance par l'État du désordre juridique colossal que connaît la Corse en matière immobilière, qui n'est en rien comparable à ce qui existe sur le territoire national.

Ainsi, une loi dite « flottante » permet la création de titres de propriété selon une méthodologie arrêtée par la commission BADINTER dans les années 1980, et elle a consacré une différenciation dans l'interprétation de l'article 2229 du code civil sur la méthode de création de titres de propriété et sur le délai de prescription, ramené à cinq ans ; aucune modification constitutionnelle n'ayant été nécessaire.

Enfin, **M^e SPADONI** rappelle que l'arrêté MIOT a été abrogé par la loi de finances pour 2000, et les quelques dispositions qui perdurent ont été arrachées de haute lutte dans le cadre des accords de Matignon puis grâce à des manifestations multiples au cours desquelles le peuple corse s'est largement mobilisé.

Ces mesures transitoires prendront fin le 31 décembre 2027 et, à cette date, le glas risque de sonner pour le peuple corse, le patrimoine immobilier étant la racine d'un peuple, au même titre que sa langue, ses traditions et sa culture.

Ainsi, **M^e SPADONI** précise que son raisonnement a pour objectif d'éviter d'assister à ce qu'il appelle « une colonisation de peuplement grâce à l'outil fiscal ».

Dans cet esprit, la question de la spéculation immobilière étant centrale, il indique avoir interrogé ses confrères sur les statistiques observables dans les programmes immobiliers en cours ; il précise que, sur une opération menée Chapelle des Grecs et comprenant 217 appartements, seuls 13% d'entre eux avaient été achetés par des Corses. De la même manière, un confrère lui a précisé que, sur un programme mené à Calvi, aucun des 78 appartements n'avait été acquis par des insulaires.

A titre d'exemple, il observe que, si les Juifs et les Palestiniens se battent depuis des décennies, le centre névralgique de cette guerre ne se trouve pas dans la religion mais pour le contrôle de la Bande de Gaza et des territoires occupés, chacun ayant compris que celui qui disposait de la terre conservait son peuple.

Il est donc nécessaire de définir une stratégie raisonnable et sérieuse afin de protéger le peuple corse du danger de la taxation du patrimoine.

M^e SPADONI rappelle que, en raison de l'arrêté MIOT, les notaires de Corse donnaient à leurs clients des conseils inverses à ceux des notaires continentaux, mettant en avant les successions, exonérantes, plutôt que les donations, taxées.

A cela s'ajoutent le désordre juridique en matière immobilière et le fléau de l'indivision.

En effet, les citoyens étaient prisonniers d'une situation ingérable, ne pouvant pas justifier de leur qualité de propriétaire, qui empêchait toute transmission du bien.

Par la suite, l'administration fiscale, et notamment l'inspection générale des finances ont estimé que la remise en ordre juridique du patrimoine en Corse, avec le GIRTEC, prenait trop de temps. **M^e SPADONI** observe qu'il n'était pas possible de régler en quelques mois un problème que les administrations successives avaient laissé perdurer durant deux cents ans et rappelle qu'un bien sans titre est équivalent à un citoyen sans état civil ou à une voiture sans carte grise ; cela limitant même l'accès à la justice, la réforme du code de procédure civile imposant de fournir un acte de propriété pour sortir de l'indivision.

M^e SPADONI observe également que la Commission BADINTER a mis en exergue les principales problématiques, démontrant que la situation de la Corse était exorbitante du droit commun et ajoutant que la fiscalité n'était pas adaptée à une remise en ordre juridique, le coût d'un règlement successoral sur l'île étant supérieur à la valeur des biens transmis.

Ainsi, la loi de finances pour 1985 avait intégré la neutralisation fiscale, c'est à dire la non-perception de tout impôt au profit du Trésor Public pour les transmissions faites au cours des règlements successoraux en Corse. Par la suite, en 1989, Michel ROCARD, alors Premier ministre, a pris la décision d'ordonner le lancement de l'opération « titrement », et le dispositif a été prorogé sine die par une nouvelle loi de finances.

Enfin, le statut fiscal de 1993 énonçait, dans son article 1^{er}, que l'arrêté MIOT était maintenu et, dans son article 5, l'exonération au profit du Trésor Public de la totalité des droits jusqu'à ce que la situation juridique en matière immobilière de la Corse revienne à celle de la moyenne des régions françaises.

Le GIRTEC a ainsi travaillé, et environ 18.000 titres ont été créés.

Existent également les fameux biens non délimités, ou BND, et la Corse en compte encore 54% de plus que les plus pauvres régions françaises que sont l'Ardèche et la Lozère.

Il est donc nécessaire aujourd'hui de réfléchir à l'avenir de la fiscalité, au-delà du 1^{er} janvier 2028, date à laquelle le droit commun s'appliquera.

A défaut, chaque génération devra s'acquitter de droits et, à terme, le plus important héritier de Corse précise **M^e SPADONI**, sera le directeur général des impôts.

M^e SPADONI détaille le projet qu'il a imaginé pour succéder à l'arrêté MIOT, sans sortir des grands principes constitutionnels et sans créer deux catégories de citoyens, afin d'éviter une censure immédiate du Conseil Constitutionnel, tout en respectant la justice sociale et préserver la Corse de la spéculation immobilière, sans exclure les Corses de la diaspora.

Le dispositif s'inscrit dans une logique de droit à l'expérimentation et d'adaptation législatives inspirées par la logique du statut particulier dont bénéficie la Corse sur le plan institutionnel.

Il nécessite l'adoption d'une dérogation au droit commun applicable en matière fiscale compatible avec le principe général d'égalité du citoyen devant l'impôt.

Il est donc réalisable à droit constitutionnel constant, d'ores et déjà dans le cadre du droit positif, et a fortiori dans le cadre du droit à la différenciation dont la mise en œuvre avait été annoncée pour la fin de l'année 2020.

Il vise à transformer un impôt confiscatoire en une contribution dynamique capable de créer un souffle nouveau pour lutter contre le délabrement du patrimoine et la désertification de l'intérieur de l'île, et à inverser le processus en devenant un moteur d'investissement et d'emploi.

M^e SPADONI observe que 51% des biens immeubles situés à Ajaccio n'ont fait l'objet d'aucune mutation depuis le 1^{er} janvier 1956, ce taux étant de 53% à Bastia. Par ailleurs, à Sisco, 90% des biens sont au nom de personnes nées avant 1900.

Dans ce cadre, la fiscalité doit être un outil au service du droit, et non l'inverse, et Bernard CAZENEUVE, alors ministre du Budget, a indiqué devant l'Assemblée nationale, à l'issue du travail d'une commission dédiée, que « *les conclusions du rapport indiquent qu'il existe en Corse un désordre juridique, résultat de la difficulté dans laquelle se trouve l'île pour établir la totalité de ses titres de propriété et ne permettant pas la taxation au titre des droits de succession à la suite d'un décès. Il est important de donner à la reconstitution des titres de propriété, le temps nécessaire et de bloquer la taxation. Il en est là de la volonté du Gouvernement.* »

M^e SPADONI indique qu'il s'agit donc ici de demander à bénéficier d'une dérogation au droit commun, ce que la Corse a obtenu à deux reprises, en 1993 comme en 2017.

Le projet n'est toutefois concevable que dans le cadre d'une territorialisation de l'impôt sur les successions et les donations entre vifs. Le produit du nouvel impôt serait affecté à la Collectivité de Corse qui disposerait de la compétence pour fixer notamment le ou les taux applicables.

Il conviendra de trancher la question de l'application du dispositif à l'ensemble de l'île ou à des « zones ». La préférence de **M^e SPADONI** va toutefois à l'application du dispositif à l'ensemble du territoire car il semble difficile d'envisager un zonage dans la mesure où les problématiques des lois montagne et littorale sont très imbriquées.

Il est néanmoins possible d'intégrer au dispositif législatif envisagé, selon des modalités techniques à définir, une prise en compte différenciée en fonction de la localisation des biens (par exemple par application du zonage et du niveau de contraintes communales prévus par le PADDUC, comme cela a été fait dans différents règlements d'aides mis en place par la Collectivité de Corse).

M^e SPADONI précise que le présent projet ne vise pas à créer un mécanisme pour échapper à l'impôt car la contribution est un acte citoyen fort. Il a pour ambition d'améliorer l'impôt, en l'adaptant aux enjeux économiques, sociaux et sociétaux qui se posent dans l'île.

Les objectifs poursuivis sont les suivants :

- éviter que les droits de succession aient un effet confiscatoire sur les biens immobiliers des familles insulaires, que leurs membres vivent dans l'île ou à l'extérieur de l'île (celles-ci se retrouvant souvent dans l'obligation de vendre pour payer les droits de succession) ;
- aligner le régime des successions sur celui des donations entre vifs et ainsi ne plus faire de différence entre les bénéficiaires des mesures ;
- faire disparaître les effets pervers résultant du désordre juridique en matière immobilière qui, durant des décennies, ont empêché la transmission du patrimoine à titre gratuit ;
- contribuer à impulser une véritable dynamique de développement dans l'intérieur et la montagne, historiquement frappés par la désertification ;
- enrayer le cercle vicieux du délabrement du patrimoine immobilier ;
- créer un mécanisme de revitalisation de l'économie de l'intérieur en transformant des « non-actifs » en « actifs », de manière à générer un véritable moteur de l'économie et un multiplicateur d'investissements productifs, tout en luttant contre la spéculation immobilière et la dépossession foncière ;
- apporter aux personnes âgées dépendantes une solution de maintien au domicile.

M^e SPADONI illustre son propos à l'aide d'un exemple et indique que, pour une personne décédant avec un patrimoine estimé à un million d'euros, les frais de succession s'élèveraient à 360.000 euros, cela pouvant obliger les héritiers à vendre des biens immobiliers.

Le projet présenté vise à diviser ces frais en deux parties : la première sera perçue par la Collectivité, le montant de la seconde pouvant être réalisé par des travaux mis en œuvre sur les biens mobiliers, les sommes ainsi investies étant considérées comme éteintes de l'impôt sur les successions.

A titre d'exemple, **M^e SPADONI** observe que dans le Haut-Taravo, le taux de mortalité est sensiblement de trois par village et par an, ce qui représente 33 décès annuels, dont un tiers environ laisse une assiette taxable, fiscalement parlant.

Il est permis de penser que la valorisation du patrimoine immobilier sur onze successions aura un impact sur la fixation de la population active, ce qui devrait forcément entraîner des effets induits, comme par exemple :

- la petite épicerie mourante et les commerces de proximité pérenniseront leur existence par une viabilité accrue ;
- la pharmacie et le pôle médical auront matière à rester sur place ;
- les services publics auront une justification et retrouveront une rentabilité ;

- les établissements scolaires auront des effectifs suffisants pour maintenir leur présence ;
- les entreprises prospéreront et généreront des profits et donc de la matière imposable (TVA, IRPP, IS...).

Cette opération peut donc être comparée au pari de PASCAL ; en effet, si elle fonctionne, elle sera un gagnant-gagnant et, si elle venait à être un échec, il serait encore possible de revenir vers le droit commun.

Cela nécessitera une mise en règle juridique des biens, d'autant que la création de titre de propriété bénéficie aujourd'hui de la suppression de la taxe de publicité foncière.

Les donations seraient également alignées sur le régime des successions de manière à ce que deux régimes ne cohabitent pas.

Me SPADONI rappelle également que le rapport LEGRAS, procureur général après l'assassinat du Préfet ERIGNAC, a démontré que 40% des crimes de sang commis en Corse, hors crimes dits politiques, avaient pour origine des problèmes de droits de propriété.

Il observe avoir augmenté les abattements, de 100.000 à 200.000 euros, au vu du prix du m² en Corse.

Il précise également qu'il sera peut-être nécessaire d'imaginer un dispositif différent pour les personnes ne pouvant s'acquitter de travaux ou de frais de succession.

Enfin, il indique qu'il est envisageable d'intégrer dans le dispositif une ou des clauses permettant d'inciter au maintien à domicile et à l'assistance aux personnes âgées et/ou dépendantes, aux fins de soutenir cette option dès lors qu'elle est envisageable, plutôt que d'être contraint à opter pour un hébergement en structure spécialisée type EPHAD. Pourrait par exemple être envisagée à titre de piste de travail, une bonification de l'incitation fiscale en cas de conventionnement agréé sur un maintien à domicile.

M. Romain COLONNA remercie M^e SPADONI de la précision de son exposé, éclairé par les éléments historiques rappelés, et ouvre la discussion.

Mme Marie-Antoinette MAUPERTUIS a jugé extrêmement intéressante la proposition présentée, notamment par sa nature multidimensionnelle, et non uniquement fiscale. Elle estime que, si cette proposition était acceptée, elle serait source de gains pour la Corse, et que pour autant, un refus n'entraînerait pas plus de pertes que le retour au droit commun. Elle souligne l'importance de poursuivre la réflexion sur cette base et elle a fait part de deux interrogations.

La première concerne les résidences « secondaires » situées dans les villages, auxquelles la population corse est extrêmement attachée et qui ne peuvent pas être considérées de la même façon qu'une résidence possédée par quelqu'un qui vit ailleurs qu'en Corse. La seconde concernait la possibilité d'envisager un abattement si un bien immobilier (terrain ou bâtisse) était cédé à une commune.

En réponse, **M^e SPADONI** rappelle tout d'abord qu'un règlement successoral est un tout qui ne se découpe pas. Puis, il précise que dans les mesures transitoires qui ont succédé à l'abrogation de l'arrête MIOT, figurait le fait que les bénéficiaires des abattements ne concernaient que les biens immeubles situés en Corse, acquis avant 2002. Cette mesure permettant d'éviter que des personnes se précipitent en Corse, lorsqu'un décès est prévisible dans leur famille, pour acheter des biens puis les revendre en échappant à la fois aux droits de succession et à l'impôt sur la plus-value.

Il précise que le dispositif des abattements vise particulièrement les maisons de village, et il nécessitera des mesures de contrôle.

En ce qui concerne un legs à une commune ou à une collectivité, il rappelle que conformément au code général des impôts, les droits sont nuls.

M. Alex VINCIGUERRA, Conseiller exécutif, souhaite disposer de précisions, en soumettant le cas pratique d'une succession d'un appartement d'un million d'euros avec un abattement de 200 000 euros et 36% de droits de succession sur 800 000 euros, soit 320 000 euros. L'héritier s'acquittant alors 160 000 euros en impôts auprès la CdC et utilisant les autres 160 000 euros pour rénover un bien. Ce faisant, il décaisse in fine la même somme de 320 000 euros.

M^e Alain SPADONI confirme le calcul de M. VINCIGUERRA en soulignant qu'il ne s'agit plus alors d'un impôt mais d'une « *contribution dynamique* », « *un investissement sur la défiscalisation de la propriété privée* ».

M. Alex VINCIGUERRA, poursuivant son développement et se plaçant dans le cadre d'une future autonomie permettant à la CdC de prélever l'impôt, souligne que cette dernière ne percevrait alors que 160 000 euros.

En réponse, **M^e SPADONI** souligne que la CdC pourrait toujours décider de modifier le curseur s'agissant des rénovations.

M. Romain COLONNA s'interroge sur le cas de figure dans lequel les héritiers disposent de la somme nécessaire pour payer les droits de succession, mais ne possèdent pas celle pour investir dans une rénovation.

M^e SPADONI précise qu'il est toujours possible d'imaginer des délais et il rappelle qu'aujourd'hui, la procédure « standard » de l'administration fiscale est de délivrer un commandement à payer, de saisir le bien et de le vendre aux enchères. Il précise également qu'existe également la procédure de donation, au cours de laquelle celui qui donne peut s'acquitter des droits.

M. Alex VINCIGUERRA estime que les propositions présentées représentent une excellente solution dans le cadre juridique actuel, mais qu'il en serait peut-être autrement si la CdC prélevait l'impôt.

Mme Angèle CHIAPPINI émet la crainte qu'une majorité de Corses ne soit pas en mesure d'emprunter l'argent nécessaire pour les droits de succession ou la « *contribution dynamique* ».

M^e SPADONI suggère que la CdC puisse dédier un budget à l'édition de prêts à taux zéro.

M. Ghjuvan' Santu LE MAO se prononce en faveur des dispositifs présentés et, au regard de la relative proximité de l'échéance de fin 2027, il souligne l'importance de s'assurer que le Conseil Constitutionnel ne donne pas un avis négatif. Par ailleurs, il rappelle que dans le droit français, un abattement existe déjà si les bénéficiaires d'une succession ne sont pas propriétaires de leur résidence principale.

M^e Alain SPADONI insiste sur le fait que ses propositions constituent une trame de réflexion, destinée à être améliorée. Il émet l'avis que, dans le cadre des discussions sur l'autonomie, le volet fiscal soit présenté seul, au nom de l'autonomie du droit fiscal. Il a également donné son sentiment sur le fait qu'un éventuel refus de ce volet fiscal serait de mauvais augure pour l'ensemble des négociations.

M. Ghjuvan' Santu LE MAO souligne la nécessité d'une réunion plus technique pour trouver les mesures qui permettront de limiter les risques en matière de dépossession. Il observe également que la « contribution dynamique » et la titrisation sont d'une extrême importance pour la maîtrise du foncier et le développement économique. Enfin, il rappelle que le marché immobilier en Corse est extrêmement spécifique avec parfois plusieurs micromarchés au sein d'une même commune, comme par exemple à Bonifacio.

M. Paul-Félix BENEDETTI estime qu'il est nécessaire, en premier lieu, de disposer d'éléments en termes de valeur de l'indivision, tant en foncier qu'en immobilier.

M^e SPADONI précise que le GIRTEC est aujourd'hui capable de déterminer le nombre de biens en indivis, de ceux titrés et de ceux qui ne le sont pas.

M. Paul-Félix BENEDETTI estime la valeur des biens indivis à plusieurs centaines de millions d'euros. Cela entraîne, dans le cadre de la proposition de M^e SPADONI, des investissements de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros, ce qui rend indispensable un temps d'adaptation, dans la mesure où la société corse n'a pas forcément collectivement cette capacité d'investissement ; cela entraînerait, in fine et mécaniquement, l'obligation de vendre.

M^e Alain SPADONI revient sur la problématique de l'indivision et il souligne que des Corses en sont encore aujourd'hui prisonniers ; pour autant, certains refusent de résoudre ces situations.

M. Paul-Félix BENEDETTI estime que l'accord d'un seul co-indivisaire devrait suffire à l'aliénation pour un bien public.

M^e SPADONI rappelle que les élus ont à leur disposition la possibilité d'expropriation pour utilité publique et la notion de « bien sans maître », deux procédures pour lesquelles le GIRTEC a conçu des guides pratiques.

M. Romain COLONNA souligne que le projet présenté était destiné à être mis en œuvre dans le cadre d'une expérimentation locale, mais celle-ci n'étant pas appliquée, il est donc nécessaire d'enclencher un processus vers l'autonomie et, par voie de conséquence, un statut fiscal et social.

M^e Alain SPADONI estime que les dispositions de succession proposées peuvent être acceptées sans modification constitutionnelle, dans la mesure où il ne s'agit que d'une question de volonté politique.

M. Don Joseph LUCCIONI se félicite du rappel fait par M^e SPADONI, présentant la langue et la terre comme les deux racines d'un peuple. Il souligne également qu'à droit constitutionnel constant, les personnes ayant investi en Corse dans des résidences locatives bénéficieront des dispositifs proposés.

M^e SPADONI indique avoir pleinement conscience de cette situation et rappelle qu'il reviendra aux élus de faire jouer deux curseurs : la date d'acquisition du bien et sa valeur maximale.

Mme Marie-Antoinette MAUPERTUIS estime que ces propositions méritent qu'un certain nombre de simulations soient réalisées, y compris à l'échelle de l'ensemble du territoire insulaire, pour être ensuite affinées. Elle rappelle également le contexte spéculatif et la dynamique migratoire auxquels la Corse doit faire face et souligne que, au-delà du seul sujet fiscal, le projet politique doit prévaloir.

M. Romain COLONNA clôt les débats en remerciant à nouveau M^e SPADONI et en annonçant l'audition d'Alberto BERTIN, Président du Conseil de la Vallée d'Aoste, lors de la prochaine réunion de la Commission.

COMMISSION DES COMPETENCES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES ET POUR L'EVOLUTION STATUTAIRE DE LA CORSE

Réunion du mercredi 1^{er} février 2023

*Salles de visioconférence Aiacciu / Bastia / Corti
Teams*

Etaient présents :

M. Romain COLONNA, Président de la Commission ;

Mme Marie-Antoinette MAUPERTUIS, Présidente de l'Assemblée de Corse ;

M. Don Joseph LUCCIONI, Vice-président de la Commission ;

*Mmes et MM. Paul-Félix BENEDETTI, François CAMPANA, Angèle CHIAPPINI, Vannina CHIARELLI
LUZI, Nadine NIVAGGIONI, Marie-Anne PIERI, Véronique PIETRI, membres de la Commission ;*

M. Paul-Joseph CAITUCOLI, conseiller à l'Assemblée de Corse ;

Assistait également à cette réunion :

M. Gilles SIMEONI, Président du Conseil exécutif de Corse.

Etait absent excusé :

M. Jean-Paul PANZANI.

Etaient absents :

*Mmes et MM. Jean-Félix ACQUAVIVA, Jean-Christophe ANGELINI, Valérie BOZZI, Marie-Hélène
CASANOVA-SERVAS, Josepha GIACOMETTI PIREDDA, Jean-Martin MONDOLONI.*

Était auditionné :

M. Alberto BERTIN, Président du Conseil de la Vallée d'Aoste.

Sommaire

I. Introduction des débats.....	2
II. Intervention de M. Alberto Bertin, Président du Conseil de la Vallée d'Aoste	3
Annexe 1 : Tableau synthétique du cadre financier de la Région autonome Vallée d'Aoste, en termes de recettes et dépenses, pour l'année 2023	18
III. Echanges avec les commissaires.....	21
IV. Motion adoptée par le Conseil de la Vallée d'Aoste le 12 mai 2022.....	27

I. Introduction des débats

M. Romain COLONNA, Président de la Commission, souhaite la bienvenue aux participants et remercie M. BERTIN de sa disponibilité.

Il rappelle le contexte de cette audition, et précise que la Commission travaille depuis plusieurs mois sur le concept d'autonomie, dans une démarche de parangonnage, inscrivant également ses réflexions dans le processus en cours avec le pouvoir central parisien.

Dans ce cadre, l'expérience du Président BERTIN sera particulièrement utile.

M. COLONNA rappelle également que le Conseil de la Vallée d'Aoste a adopté à l'unanimité une motion, qui sera versée en annexe au procès-verbal de la réunion, afin de proposer ce territoire comme terrain neutre pour organiser des négociations en vue d'une autonomie de la Corse. Dans ce texte, les élus réaffirmaient leur solidarité au peuple Corse, suite à l'assassinat d'Yvan COLONNA.

Le Président de la Commission remercie M. BERTIN de lui avoir fait parvenir l'ouvrage « *Flessibilità fiscale e zone franche* » et il indique avoir demandé à ce dernier d'intervenir sur trois points principaux : les principales caractéristiques de la Constitution italienne, le statut d'autonomie du Val d'Aoste et un focus sur certains points spécifiques, type fiscalité et coofficialité.

Par la suite, un temps d'échanges sera engagé.

Mme la Présidente MAUPERTUIS indique que le Président Alberto BERTIN et elle-même se connaissent depuis longtemps, et elle le remercie chaleureusement de sa présence.

Elle souligne, d'une part, que le Val d'Aoste est une vallée amie de la Corse et, d'autre part, les convergences de vues avec le Président BERTIN, sur l'Europe, la nécessaire solidarité entre les peuples et la question de l'autonomie. A l'instar du Président de la Commission, elle mentionne également la motion de solidarité votée en mai 2023.

Enfin, elle tient à rappeler la grande connaissance du Président BERTIN de toutes les questions relatives aux autonomies et au fédéralisme.

M. Gilles SIMEONI, Président du Conseil exécutif, remercie également le Président BERTIN d'avoir accepté l'invitation de la Commission. Il souligne l'intérêt qu'il porte à ces échanges et son plaisir de pouvoir y participer. Il poursuit son propos introductif en invitant le Président BERTIN à exposer le statut d'autonomie du Val d'Aoste. Estimant que celui-ci pourrait être une source d'inspiration, il en rappelle quatre caractéristiques : ce statut est garanti et organisé par la Constitution ; il est mis en place depuis 1948 ; il permet au Val d'Aoste d'exercer pleinement ses spécificités culturelles et linguistiques et il dote cette région de compétences fiscales.

Enfin, **le Président SIMEONI** observe que ce territoire vit de façon démocratique et apaisée dans ce cadre juridique et institutionnel.

Après avoir remercié les deux Présidents de leurs interventions, **M. COLONNA** cède la parole à M. Alberto BERTIN.

II. Intervention de M. Alberto Bertin, Président du Conseil de la Vallée d'Aoste

INTRODUCTION

C'est un plaisir pour moi de pouvoir prendre part aux travaux de cette Commission en témoignant de l'expérience d'autonomie et d'autogouvernement de la Vallée d'Aoste.

Comme convenu avec le Président Colonna, que je remercie pour son invitation, je vais vous donner un aperçu sur le système d'autonomie de la Vallée d'Aoste, en abordant principalement trois aspects : premièrement, les principales caractéristiques de la Constitution italienne ; deuxièmement, les principales caractéristiques du Statut d'autonomie de la Vallée d'Aoste ; enfin, une focalisation sur des aspects thématiques, notamment celui fiscal et la zone franche, d'un côté ; celui linguistique, de l'autre.

Avant de commencer, j'aimerais brièvement vous donner des simples données de contexte qui puissent aider la compréhension des spécificités statutaires et normatives sur lesquelles je vais ensuite pencher.

Comme certainement vous le savez, la Vallée d'Aoste est la région la plus petite d'Italie, située tout au nord-ouest, entre le Piémont, la Suisse et la France. Elle n'est pas seulement la plus petite d'un point de vue dimensionnel, mais elle est aussi celle moins peuplée (sa population n'atteint pas les

130.000 habitants) et celle où l'on trouve une seule ville - la ville d'Aoste - qui compte moins de 35.000 habitants. Les autres 73 Communes valdôtaines ont toutes moins de 5.000 habitants. La Vallée d'Aoste est surtout un territoire entièrement de montagne, une vallée alpine (composée à son intérieur de nombreuses vallées latérales), dont l'altitude moyenne dépasse les 2.000 mètres et où se trouvent certaines des montagnes les plus hautes d'Europe : le Mont-Blanc, le Mont-Rose, le Cervin et le Grand-Paradis.

Pour décrire la Vallée d'Aoste, on a fréquemment fait recours, tout au long de son histoire, à deux définitions : celle d' « *Etat intramontain* » et celle de « *cellule et carrefour d'Europe* ». Ces deux formules témoignent de la spécificité ou, comme on le dit, du « *particularisme* » valdôtain. La Vallée d'Aoste comme lieu qui n'est « *ni en deçà ni au-delà des monts* » mais qui est « *entre les monts* », comme une sorte d'île dans les Alpes ; comme un endroit non pas renfermé sur lui-même, mais lieu de passage. Passage de personnes, de marchandises et de langues aussi, surtout à travers ses deux cols, le Petit et le Grand-Saint-Bernard, respectivement, vers la France et la Suisse.

Peuplée déjà avant la conquête des romains qui la colonisèrent en 25 av. J.C. en fondant *Augusta Praetoria*, ensuite incluse dans l'empire franc, depuis le XI siècle, la Vallée d'Aoste devient un fief de la Maison de Savoie, dont elle partage les vicissitudes jusqu'à la fin du Royaume d'Italie et la proclamation de la République.

La Vallée d'Aoste, toutefois, ne représente pas un territoire quelconque du Duché de Savoie. Grâce à ses spécificités et à son éloignement par rapport à la capitale, elle réussit à faire progressivement reconnaître son particularisme par les autorités civiles et religieuses, en donnant preuve de son esprit d'autogouvernement. Il suffit là de penser qu'une première Charte d'autonomie - la Charte des franchises - régissant les rapports entre le pouvoir politique et la communauté valdôtaine avait

été octroyée par le Comte Thomas I^{er} de Maurienne en 1191 ou que, quelques siècles plus tard, un véritable organe pour le gouvernement local fut institué, connu comme Conseil des Commis.

Du point de vue linguistique, l'influence francophone est nette et marquée dans le territoire valdôtain - preuve en sont et les toponymes et les noms de famille que l'on trouve encore aujourd'hui dans la région - jusqu'au moment de la séparation de la Savoie (annexée à la France) et l'inclusion du territoire valdôtain dans le Royaume de Sardaigne et puis d'Italie. À partir de 1861, année de l'unité d'Italie, une forte politique d'italianisation débute pour atteindre son apogée sous le régime fasciste. Ce qui sera à la base, comme on le verra, des revendications d'autonomie politique qui se manifesteront à la fin de la seconde guerre mondiale et qui conduiront à l'approbation du Statut spécial actuel et qui sera à la base aussi de la politique linguistique valdôtaine. Le français de nos jours n'est plus la langue d'emploi des valdôtains dans leur vie quotidienne, mais elle représente une langue qui fait partie du patrimoine de connaissance linguistique de la population assurée principalement à travers les actions d'aménagement linguistique menées dans les écoles.

Bien que la Vallée d'Aoste soit principalement connue pour ce trait bilingue italien/français, le panorama linguistique de la région est en réalité plus complexe. Non seulement en vertu de la présence d'une minorité dans la minorité, c'est-à-dire la population *walser* de langue germanique située dans une des vallées latérales de la Vallée d'Aoste (la Vallée de Gressoney ou du Lys), descendante d'une population germanique qui s'y établit entre la fin du XII et le début du XIII siècle, mais aussi et surtout compte tenu du fait que l'idiome qui est parlé le plus dans la Région, après l'italien, est le francoprovençal ou patois. Transmis de manière spontanée d'une génération à l'autre, le patois, dans la région, se caractérise par une grande vitalité même par rapport à d'autres aires francophones. C'est pourquoi, dans l'ensemble, d'un point de vue linguistique, le contexte valdôtain se caractérise plutôt en terme de trilinguisme ou multilinguisme, sans oublier d'ailleurs que, inévitablement, comme dans toutes les sociétés modernes, en Vallée d'Aoste aussi les dynamiques concrètes d'usage des langues ressentent des influences démographiques et sociales plus générales, notamment des flux migratoires et des variantes linguistiques dialectales qu'ils emmènent (migrations principalement internes, de l'est et du sud de l'Italie, pendant le XX siècle; migrations de l'extérieur aussi plus récemment).

LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE LA CONSTITUTION ITALIENNE

Afin de comprendre la portée et les spécificités du système juridique et institutionnel de la Vallée d'Aoste une brève contextualisation dans le cadre constitutionnel italien s'impose.

D'abord, une constatation de caractère général. Du point de vue de son organisation territoriale, l'Etat italien, tel que nous le connaissons aujourd'hui, est à la fois le produit et, en quelque sorte, la réaction aux situations précédentes : l'Etat libéral du XIX^{ème} siècle fortement centralisé, sur le modèle français ; une monarchie constitutionnelle qui, presque sans solution de continuité, se transforme en Etat fasciste, doctrine qui malheureusement connut un grand succès même à l'étranger et dont les caractéristiques sont connues.

La Constitution républicaine imagine alors un Etat régional, en tant que modèle intermédiaire entre celui unitaire et celui fédéral. Un modèle qui, à bien des égards, demeure toutefois non réalisé.

Commençons par regarder à ce que la Constitution prévoit.

Tout d'abord, il faut souligner que, parmi ses premiers articles, la Constitution italienne, entrée en vigueur en 1948, à l'article 5, là où elle affirme que « *La République, une et indivisible, reconnaît et*

favorise les autonomies locales », énonce - conformément à son esprit intermédiaire par rapport aux modèles unitaire et fédéral - un principe fondamental pour ce qui concerne son organisation territoriale. Un principe qui, à la fois, consacre l'unité et l'indivisibilité de la République et reconnaît l'existence et la nécessité de favoriser et promouvoir les autonomies locales.

Ce n'est pas un hasard, donc, si l'art. 114 de la Constitution, dans son actuelle formulation, prévoit que « *La République se compose des Communes, des Provinces, des Villes Métropolitaines, des Régions et de l'État* » et si, du point de vue de son organisation territoriale, l'Italie républicaine est conçue en tant que État régional. Parmi les collectivités territoriales - c'est-à-dire les Communes, les Provinces, les Villes Métropolitaines et les Régions - ces dernières ont en effet un rôle propre et différencié dont la caractéristique principale est celle de disposer d'une autonomie politique pleine, se concrétisant dans l'adoption de lois régionales, dans les domaines réservés à la compétence régionale.

Il s'agit d'un État régional qui a évolué tout au long de ces 75 ans et qui présente un certain degré d'asymétrie. Non seulement parce que les 20 Régions qui la composent se distinguent entre Régions ordinaires (au nombre de 15) et Régions à Statut spécial (5 ou mieux 6, étant donné que le Trentin-Haut-Adige se compose à son tour de deux Provinces autonomes, celle de *Trento* et celle de *Bolzano*), mais aussi parce que ces deux macro-catégories ont eu une origine et une évolution fort différentes et des différenciations ultérieures existent à l'intérieur de ces catégories.

Au tout début, seules les Régions à Statut spécial existaient, celles ordinaires n'ayant été créées que dans les années 1970. On a donc assisté à une progressive évolution et à un élargissement de l'autonomie régionale. Une tendance qui a atteint son point le plus important - au moins d'un point de vue théorique et potentiel - à compter surtout de la fin des années 1990.

Une étape fondamentale a été franchie en 2001, avec l'approbation de deux lois de réforme constitutionnelle. Avec la loi constitutionnelle 18 octobre 2001, n° 3, le législateur constitutionnel italien a réécrit le Titre V de la Constitution. Les points fondamentaux de cette réforme sont pour l'essentiel :

- 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*) : si, aujourd'hui, l'art. 114 de la Constitution affirme que la République *se compose* de ses collectivités territoriales, ce n'était pas le cas dans le texte original de la Constitution, aux termes duquel c'était la République qui *se répartissait* en Régions, Provinces et Communes ;
- un nouveau critère de répartition des compétences législatives : la réforme constitutionnelle de 2001 a introduit un critère d'allocation des compétences entre centre et périphérie de type « quasi fédéral », en identifiant les matières de compétence étatique exclusive (art. 117, al. 2, Const. it.) ; les matières de compétence concurrente, par rapport auxquelles le pouvoir législatif échoit aux Régions, sous réserve de la fixation des principes fondamentaux, qui relève de la législation de l'État (art. 117, al. 3, Const. it.) ; et en réservant toutes les autres matières à la compétence résiduelle des Régions (art. 117, al. 4, Const. it.) qui, bien évidemment, doivent les exercer dans le respect de la Constitution, aussi bien que des contraintes découlant de la réglementation communautaire et des obligations internationales ;
- l'abolition du système des contrôles étatiques préventifs sur les actes régionaux : désormais l'État et les Régions se trouvent sur un plan presque d'égalité pouvant, les deux, bien que sur la base

deconditions partiellement différentes¹, saisir la Cour constitutionnelle de la question de légitimité constitutionnelle dans les soixante jours qui suivent la publication d'une loi régionale ou d'une loi ou un autre acte ayant valeur de loi de l'État ou d'une autre Région (art. 127 Const. it.) ;

- une nouvelle répartition des fonctions administratives basée sur les principes de subsidiarité, dedifférenciation et d'adéquation (art. 118 Const. it.) ;
- 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 (art. 119 Const. it.).

En outre, bien que les Régions ordinaires se trouvent, par rapport à l'Etat, dans une condition d'homogénéité formelle, la réforme de 2001 a introduit une autre importante nouveauté, en donnant la possibilité à chacune Région d'activer la « clause d'asymétrie » prévue à l'art. 116, al. 3, de la Constitution et entamer, ainsi, un processus de négociation avec l'Etat afin d'obtenir des formes et des conditions particulières d'autonomie concernant les matières soumises à la législation concurrente et certaines de celles de législation étatique exclusive. Ce type de parcours, qui devrait aboutir à l'approbation d'une loi nationale sur la base d'une entente entre l'État et la Région intéressée, concerne à présent - non sans difficultés - principalement trois Régions (Lombardie, Vénétie et Emilie- Romagne).

Pour ce qui concerne spécifiquement les Régions à Statut spécial, c'est-à-dire avec la *Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, le Trentin-Haut Adige/*Südtirol*, le Frioul-Vénétie Julienne, la Sicile et la Sardaigne, il faut premièrement remarquer que, chacune avec ses propres spécificités, elles représentent avant tout le résultat d'un phénomène qui est pré-juridique et qui, dans certains cas - comme celui de la Vallée d'Aoste - avait reçu une sorte de validation même préconstitutionnelle.

À la base de ces expériences de « régionalisme spécial », on trouve, selon les cas, des facteurs différentiels de caractère historique, ethnique, linguistique, économique ou géographique dont les Pères constituants eux-mêmes ont dû tenir compte au moment de la rédaction de la Charte constitutionnelle et de la mise en place de l'Etat régional italien. Bien que chacun des six systèmes régionaux spéciaux représente un modèle à part entière, il y a des éléments distinctifs de cette catégorie de Régions par rapport aux Régions ordinaires que l'on peut identifier.

Je me réfère surtout à la reconnaissance, notamment dans la première phase du régionalisme italien, d'un degré d'autonomie majeur (qualitativement et quantitativement) par rapport aux Régions ordinaires.

Un aspect fondamental à ce propos - qui détermine au même temps la force mais aussi la rigidité des systèmes régionaux spéciaux par rapport aux régions ordinaires - est le fait que les Statuts régionaux spéciaux sont des véritables lois constitutionnelles. Des lois constitutionnelles qui dessinent avant tout un cadre spécifique des compétences législatives qui peuvent (ou doivent) être exercées au niveau régional et qui, de nos jours, doit être lu tout en tenant compte aussi des

¹ Aux termes de l'art. 127 de la Constitution, le Gouvernement peut saisir la Cour constitutionnelle au cas où il estime qu'une loi régionale « excède la compétence de la Région », tandis que la Région peut le faire si elle estime qu'une loi, ou bien un autre acte ayant valeur de loi de l'État ou d'une autre Région, « porte atteinte au domaine de sa compétence ».

innovations apportées par la réforme de la Constitution en 2001 pour les Régions ordinaires.

Encore, comme je vais vous illustrer en me référant au cas de la Vallée d'Aoste, un trait relevant concerne l'existence de mécanismes spécifiques sur le plan des relations avec l'Etat qui s'ajoutent aux moyens de relation centre-périphérie dont disposent toutes les Régions.

D'un point de vue général et abstrait, le système régional italien semblerait donc pouvoir presque représenter une sorte de modèle d'Etat régional asymétrique. Comme on le sait, toutefois, tout modèle se heurte à la réalité et, comme j'ai déjà évoqué auparavant, l'Etat régional italien n'a pas été pleinement réalisé.

Le système d'organisation territoriale italienne que je viens de décrire brièvement se heurte en effet à la réalité des dynamiques concrètes des rapports entre centre et périphérie et du manque, en Italie, d'une véritable culture de l'autonomie et de l'autogouvernement. 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 jours, tout comme sa pratique qui - dans un contexte qui inévitablement est désormais de portée ultra-étatique - devient de plus en plus complexe.

À ce propos, il est intéressant de constater que, en fait, c'est l'art. 5 de la Constitution à ne pas avoir reçu une application complète et effective. On le mentionne d'habitude en se référant que à sa première partie - « *La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales* » - comme j'ai fait moi aussi, en oubliant qu'il se compose aussi d'une partie ultérieure, sur la base de laquelle la République serait censée « *réaliser dans les services qui dépendent de l'État la plus large décentralisation administrative* » et « *adapter les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation* ». Une décentralisation et une adaptation aux exigences de l'autonomie qui ne se sont pas réalisées jusqu'au bout, l'Italie n'ayant jamais vraiment abandonné l'héritage de la période libérale, avant, fasciste, après. Un héritage qui a inévitablement entraîné une tendance centralisatrice et uniformisatrice qui avait conditionné la mise en place de la structure bureaucratique de l'Etat unitaire, qui devait être bâti et renforcé, et dans laquelle les Ministères de Rome ont acquis une importance remarquable, empêchant une authentique responsabilisation des échelons institutionnels inférieurs. Le résultat a été la diffusion d'une culture administrative fortement centralisée et méfiante à l'égard des autres échelons institutionnels.

Si la tendance des dernières années n'était pas rassurante du point de vue des régions - il suffit de penser aux tentatives lancées aussi en Italie d'introduction de certaines macrorégions dans le but de redessiner la carte régionale actuelle, sur la base de considérations semblables à celles qui ont déterminé le fusionnement des Régions françaises, ou bien aux processus de délégitimation généralisée vis-à-vis des Régions spéciales, toutes confondues, accusées d'être désormais des zones de privilège - la pandémie a imprimé une sorte d'accélération des dynamiques qui caractérisent les relations territoriales infra-étatiques.

Concrètement, il est indéniable que les collectivités territoriales - auxquelles revient la compétence dans nombreux des domaines les plus affectés par la crise, de la santé à l'éducation, des politiques

sociales aux transports - ont donné lieu à une mobilisation presque sans précédent.

D'un point de vue formel et institutionnel, toutefois, on a assisté à une sorte de « retour de l'État », marqué par une large tendance centripète.

Par conséquent, la réponse à la pandémie a été essentiellement réglée par les canons de l'unité et de l'uniformité (un schéma que, soit dit en passant, la Cour constitutionnelle a eu occasion d'explicitier dans sa décision n. 37 de 2021, concernant une loi régionale valdôtaine²) et, donc, presque entièrement réservée au législateur national, les Régions pouvant assurer seulement une contribution à la gestion, notamment au niveau administratif. Plan administratif, à son tour, influencé par un élan unificateur de base, comme le démontre l'exercice du pouvoir d'ordonnance d'urgence au niveau régional (et communal) et sa dialectique avec les dispositions des décrets-lois et des décrets du Président du Conseil des Ministres, adoptés au niveau national. Il s'agit d'une tendance qui n'a guère cessé après la phase aigüe de la pandémie, mais que l'on retrouve aussi dans la phase de la reprise. Preuve en est, par exemple, en ce sens, la marginalisation des Régions dans la définition et la mise en œuvre du Plan national de reprise et de résilience (PNRR) : en effet, le rôle que le Plan réserve aux organismes institutionnels infra-étatiques reste flou et se limite le plus souvent à celui d'acteurs de la mise en œuvre d'interventions dirigées par l'État, avec une « administrativisation » conséquente de l'espace opérationnel des Régions.

Dans ce climat général de forte concurrence institutionnelle, d'ailleurs, on a aussi assisté à un phénomène nouveau : celui de l'affirmation progressive et toujours croissante des Présidents des Régions, avec une personnalisation et politisation des rapports entre centre et collectivités territoriales, au détriment des instances réelles de ces dernières. Ainsi, le système classique de concertation entre le Gouvernement central et les collectivités territoriales, connu sous le nom de « système des conférences » et composé par la Conférence État-Régions, la Conférence État-Collectivités locales et la Conférence unifiée, s'est graduellement affaibli, tandis que le forum de liaison horizontale entre les Présidents de Région (Conférence des Régions) s'est affirmé de plus en plus.

LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU STATUT D'AUTONOMIE DE LA VALLEE D'AOSTE

C'est dans ce cadre général qui se situe l'autonomie de la Vallée d'Aoste. Une autonomie dont les racines, comme j'ai mentionné dans mon introduction, sont anciennes. C'est après la seconde guerre mondiale, dans un climat qui voit s'opposer les annexionnistes français et les partisans de la cause italienne, que les bases de la moderne autonomie valdôtaine se concrétisent.

Ainsi, le 7 septembre 1945, deux décrets, n° 545 et n° 546, sont signés par le lieutenant général du Royaume³. Le premier décret supprime la Province d'Aoste, crée - en raison des conditions géographiques, économiques et linguistiques très particulières du territoire - une circonscription

² Loi régionale n° 11 du 9 décembre 2020 portant mesures visant à la limitation de la propagation du virus SARS-COV-2 dans le cadre des activités sociales et économique de la Vallée d'Aoste, compte tenu de l'état d'urgence.

³ Voir le site du Conseil régional : <https://www.consiglio.vda.it/fr/app/decretiugotenenziali>.

autonome et établit des organes spécifiques préposés à son administration.

Le cadre juridique et institutionnel valdôtain, dans ses traits essentiels, est donc plus ancien que le cadre constitutionnel italien, de sorte que l'expérience valdôtaine représenta un des modèles de référence dans le débat au sein de l'Assemblée constituante portant sur le thème de l'organisation territoriale.

Le Statut spécial pour la Vallée d'Aoste fut approuvé avec loi constitutionnelle 26 février 1948, n° 4⁴. Dès lors, le Statut a subi quelques modifications, directes ou indirectes, principalement en 1993 et en 2001. En 2001, en plus des innovations résultant de la réforme générale du Titre V de la Constitution, les Régions à Statut spécial ont fait l'objet d'une innovation ultérieure - avec la loi constitutionnelle 31 janvier 2001, n° 2 - concernant les modalités d'élection du Président de la Région. Jusqu'à présent, toutefois, le Statut spécial de la Vallée d'Aoste n'a jamais fait l'objet d'une réforme globale, bien que des tentatives, au niveau politique, ait été proposées, la plus relevant desquelles datée de 2006 avec l'institution de la Convention pour l'autonomie et le Statut spécial de la Région autonome Vallée d'Aoste.

Si l'on voulait synthétiser, le cadre actuel se caractérise principalement du point de vue institutionnel :

- 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 » ou « primaire », en harmonie avec la Constitution et les principes de l'ordre juridique de la République et dans le respect des obligations internationales et des intérêts nationaux, ainsi que des dispositions fondamentales des réformes économiques et sociales de la République (art. 2 St.); dans d'autres matières, la Région dispose d'un pouvoir législatif d'intégration et d'exécution des lois de la République, pour les adapter aux conditions régionales (art. 3 St.); à ces compétences, il faut ajouter celles que la Région a acquiert en vertu de l'application de la loi constitutionnelle n. 3/2001, dont l'art. 10 prévoit que, jusqu'à l'adaptation de leurs statuts respectifs, ses dispositions s'appliquent également aux Régions à statut spécial et aux Provinces autonomes de Trente et de Bolzano pour les parties dans lesquelles elles prévoient des formes d'autonomie plus larges par rapport à celles déjà accordées à ces Régions ;
- 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, on peut remarquer que le système valdôtain se caractérise par le maintien - seule région en Italie avec la Province autonome de Bolzano - d'une forme de gouvernement de caractère parlementaire (*ou d'assemblée*): le Président de la Région est élu par le Conseil régional parmi ses membres et il propose les membres du Gouvernement qui sont ensuite élus par le Conseil régional. N'étant pas élu au suffrage universel et direct, l'approbation d'une motion de censure à l'égard du Président de la Région - ainsi que sa destitution, son empêchement permanent, son décès ou sa démission ;
- ne comportent pas la démission du Gouvernement régional et la dissolution du Conseil régional. Toutefois, la loi régionale prévoit un mécanisme singulier, celui de la censure constructive contre le Président de la Région, par le biais de laquelle le Conseil régional peut déterminer la cessation de fonction du Président de la Région et du Gouvernement régional et, parallèlement, l'entrée en fonction d'un nouveau Président et d'un nouveau Gouvernement, indiqués dans la motion ;
- 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. Il s'agit là d'une spécificité qui découle du décret législatif du lieutenant n° 545/1945 qui, en décidant la suppression

⁴ Voir le site du Conseil régional : <https://www.consiglio.vda.it/fr/app/statutospeciale>.

de la Province d'Aoste, avait prévu la suppression aussi de la figure du Préfet, en tant que représentant territorial de l'autorité gouvernementale, avec dévolution au Président du Conseil de la Vallée - aujourd'hui, au Président de la Région - de « *tous les pouvoirs que les lois en vigueur confèrent au Préfet* ». Un choix inspiré du principe d'autogouvernement qui demeure intact de nos jours, bien que, à ce propos, le débat - sur le plan politique - soit vif, en voyant s'opposer les partisans de cet atout de l'autonomie valdôtaine et ceux qui, au contraire, préféreraient une distinction des deux rôles.

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, une compétence, celle-ci, que la Vallée d'Aoste a acquiert en 1993 et qui a conduit à la création d'un système des collectivités locales avec ses propres particularités.

Une attention particulière mérite précisément la politique de gestion du territoire et des ressources naturelles (surtout les eaux, patrimoine précieux si l'on considère les caractéristiques de région sèche du territoire valdôtain) que la Vallée d'Aoste a pu mener au fil des ans grâce aux prérogatives statutaires qui lui sont reconnues. Parmi ses compétences exclusives, figurent, en effet, entre autres, « *urbanisme et plans régulateurs des zones revêtant un intérêt particulier du point de vue touristique* » (art. 2, l. g), St.); « *eaux publiques destinées à l'irrigation et aux usages domestiques* » (art. 2, l. m), St.); « *industrie hôtelière, tourisme et protection du paysage* » (art. 2, l. q), St.). Parmi ses compétences d'intégration et d'exécution, on trouve, par exemple, « *réglementation de l'exploitation des eaux publiques à usage hydroélectrique* » (art. 3, l. d), St.) ou « *antiquités et beaux-arts* » (art. 3, l. m), St.). 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 ou, pour mieux dire, en pouvant bénéficier de limites moins strictes par rapport à d'autres territoires - 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.

Une action qui a sans doute été favorisée aussi par le caractère régionalisé de l'organisation territoriale infrarégionale des collectivités locales. Si l'on peut constater l'existence, en Vallée d'Aoste, d'un vrai système des autonomies locales, comme la loi régionale en la matière le définit (loi régionale 7 décembre 1998, n° 54), c'est parce que en effet la Région, grâce à l'attribution de cette compétence, a dessiné un cadre des collectivités locales - et de leurs mécanismes de mise en réseau - cohérent avec les dimensions et les caractéristiques de son territoire et a représenté elle-même l'interface directe avec les Communes et les Communautés de montagne (aujourd'hui devenues Unités des Communes valdôtaines) au lieu de l'État.

Du point de vue, enfin, des instruments pour l'exercice concret de l'autonomie, on peut en considérer deux principalement : l'un de portée plutôt institutionnelle ; l'autre de portée opérative et dynamique.

D'un côté, la loi statutaire (art. 15, al. 2-5, St.), par le biais de laquelle la Région peut déterminer sa propre forme de gouvernement. Plus précisément, il s'agit d'une loi approuvée à la majorité absolue des conseillers attribués à la Région et faisant l'objet d'une procédure spécifique qui inclut même une phase référendaire confirmative éventuelle, avec laquelle la Région peut légiférer en matière d'élection du Conseil de la Vallée, du Président de la Région et des assesseurs et de cas d'inéligibilité

et d'incompatibilité y afférents, de rapports entre les organes de la Région, de modalités de présentation et d'approbation des motions de censure motivée à l'égard du Président de la Région, ainsi que d'exercice du droit d'initiative populaire relatif aux lois régionales et aux référendums régionaux d'abrogation, de proposition et de consultation.

De l'autre, 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.

Ce mécanisme - introduit par loi constitutionnelle 23 septembre 1993, n° 2 à l'art. 48bis du Statut - expressément prévoit que « *Délégation est donnée au Gouvernement de la République à l'effet d'édicter un ou plusieurs décrets législatifs portant dispositions d'application du présent Statut et dispositions visant à harmoniser la législation nationale avec l'ordre juridique de la Vallée d'Aoste, compte tenu de l'autonomie dont jouit cette région* ».

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 n'est pas élaboré de manière autonome par le Gouvernement, comme tous les autres décrets législatifs relevant de la compétence du Gouvernement, mais pour ce faire une Commission spécifique (appelée Commission paritaire) est instituée, composée de 6 membres (trois nommés par le Gouvernement italien et trois par le Conseil régional de la Vallée d'Aoste) et le projet de ces décrets est soumis à l'avis du Conseil régional ;
- une position spécifique dans la hiérarchie des sources du droit : il est considéré une source législative renforcée située à un rang inférieur par rapport à la Constitution, mais supérieur à celui de la loi ;
- son contenu : bien que, littéralement, cet instrument soit conçu pour l'approbation de dispositions d'application du Statut ou de dispositions visant à harmoniser la législation nationale avec la législation de la Région, compte tenu de ses conditions particulières d'autonomie, concrètement, il est utilisé aussi pour l'approbation de dispositions de transfert de compétences administratives et de ressources financières de l'Etat à la Région, de définition des relations entre l'Etat et la Région ou même d'intégration des dispositions du Statut (comme ça a été le cas, par exemple, en matière de Université);
- sa nature : compte tenu de ces caractéristiques et de l'utilisation effective qui en a été faite, 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 pour la mise en œuvre concrète et l'actualisation de l'autonomie de la Vallée d'Aoste qui se base sur un dialogue et une négociation entre l'Etat et la Région pour la définition des aires de compétence respectives.

FOCALISATIONS THEMATIQUES

Finances

Un aspect fondamental pour une mise en œuvre effective de toute autonomie, et surtout d'une autonomie politique et administrative, est sans doute celui concernant l'autonomie financière.

Le cadre de référence à ce propos est assez complexe et a connu une progressive évolution tout au long des décennies qui témoigne de l'évolution de l'autonomie régionale elle-même et de ses rapports avec l'Etat.

Le point de départ est une disposition statutaire générique et provisoire (art. 50, al. 5 St.) aux termes de laquelle, deux ans après l'élection du premier Conseil de la Vallée, une loi de l'État aurait dû être adoptée en accord avec le Gouvernement régional, afin d'établir l'organisation financière de la Région.

Il s'agit d'une disposition qui relève non seulement à cause de son inapplication pendant plusieurs années (la première loi portant dispositions sur l'organisation financière de la Région fut en effet approuvée seulement en 1981 - loi 26 novembre 1981, n. 690), mais aussi parce qu'elle, tout en sanctionnant la déconstitutionnalisation de la matière financière (la référence est en effet à une «*loi de l'Etat*» et non pas à une «*loi constitutionnelle de l'Etat*»), indique dans le générique «accord» entre l'Etat et le Gouvernement régional le périmètre dans lequel la matière doit être réglementée.

C'est donc la méthode de l'accord qui a géré et gère les rapports financiers entre l'Etat et la Région.

Après une première phase d'incertitude et d'instabilité financière, l'approbation de la loi de 1981 non seulement assure une croissance considérable des ressources financières régionales, mais pour la première fois met la Région dans la condition de pouvoir adopter des vraies politiques de programmation budgétaire.

L'aspect le plus important concernant l'autonomie financière est en effet celui de la certitude des ressources financières. Seule une identification précise des moyens de financement des compétences régionalisées permet d'abandonner la logique de la finance dérivée qui implique une subalternité des entités territoriales par rapport à l'État et qui empêche un plein et responsable exercice de leur autonomie. 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, démontrant la nécessité d'assurer toute reconnaissance de compétence en faveur des Régions aille de pair avec la mise en place des mécanismes et des frais de financement, à déterminer sur la base d'une appréciation pronostique par rapport aux fonctions que la collectivité territoriale devra garantir.

D'un point de vue substantiel, l'aspect qui aujourd'hui caractérise l'organisation financière de la Région est le fait qu'elle conserve les 9/10 (dans certains cas les 10/10) du revenu des impôts perçus par l'Etat dans la Région, ce qui s'explique en raison de l'importance des finances régionales par rapport à l'ensemble des finances publiques et plus précisément par rapport aux fonctions effectivement exercées par la Région et les charges y afférentes, sans compter les inconvénients structurels permanents d'un territoire entièrement de montagne (voir Annexe 1).

D'un point de vue pratique, les outils utilisés pour assurer l'application de la méthode de l'accord à la matière de l'organisation financière sont, d'un côté, l'instrument des dispositions portant application au Statut, mais aussi, selon les cas, une source atypique du droit, c'est-à-dire la conclusion d'un accord avec le Gouvernement central et l'inclusion de celui-ci dans une loi ordinaire. Exemple typique en ce sens est l'inclusion, dans les lois de finances et budgétaires étatiques, de dispositions concernant la Vallée d'Aoste découlant d'un accord préalable.

Enfin, il faut évidemment considérer que si, pendant plusieurs années, le cadre financier a été dans

son ensemble favorable pour la Région, à partir de l'an 2009, des facteurs concomitants ont inévitablement eu des répercussions négatives sur le montant et la certitude des ressources régionales.

D'un côté, l'introduction, à niveau général, du modèle du fédéralisme fiscal. Ce modèle, qui avait été constitutionnalisé par la réforme de 2001 mais qui n'a fait l'objet d'une loi de délégation que huit ans après (loi 5 mai 2009, n° 42), prévoit que toutes les collectivités territoriales - y comprises les Régions - jouissent de l'autonomie financière tant en matière de recettes que de dépenses, dans le respect de l'équilibre de leurs budgets respectifs, et contribuent à assurer le respect des obligations économiques et financières qui découlent de l'ordre juridique de l'Union européenne (Const. it, art. 119).

De l'autre, l'éclat de la crise économique et financière mondiale.

Par conséquent, le cadre actuel est devenu plus complexe et les marges de négociation financière avec l'Etat plus strictes, compte tenu de l'obligation - qui incombe sur toutes les catégories de Régions - de respecter les contraintes découlant du respect de l'équilibre budgétaire.

Zone franche

Parmi les atouts du Statut spécial, l'on dénombre aussi l'art. 14, selon lequel « *Le territoire de la Vallée d'Aoste est placé en dehors de la frontière douanière et constitue une zone franche* ». Là aussi prévoit la méthode de l'accord et l'approbation d'une loi de l'Etat pour la définition des modalités de réalisation de cette zone franche, dont les racines sont à trouver dans le deuxième des deux décrets du lieutenant de 1945.

Toutefois, la zone franche n'a jamais été réalisée : dans un premier temps, elle a été remplacée par un système de compensations et d'exemptions fiscales pour certains produits et contingents (tels que sucre, café, alcool, carburant). Successivement, ce sont surtout les contraintes liées au processus d'intégration européenne, notamment les dispositions du droit douanier et celles concernant les aides d'Etat, qui ont - au moins pour l'instant - déterminé l'inapplication de cette prévision statutaire.

Récemment, le thème - qui n'a jamais été réellement abandonné - a été relancé, dans la perspective de l'utilisation des zones franches comme outil de reprise économique et de transformation dans un scénario de concurrence européenne et internationale croissante. Des nouvelles formules sont en discussion, dans le but non pas de créer des situations de privilège désormais injustifiées et incompatibles avec les contraintes constitutionnelles et euro unitaires, mais plutôt d'identifier des mécanismes de flexibilité fiscale qui assurent des dynamiques de compensation durable des désavantages structurels auxquels certains territoires continuent à devoir faire face.

Langue

Comme je viens de mentionner, parmi les facteurs différentiels à la base de l'autonomie valdôtaine, l'on trouve le facteur linguistique. En effet, après les deux guerres mondiales, suite aux changements démographiques de l'époque et à la politique fasciste d'italianisation, la revendication de la spécificité linguistique représenta une priorité qui se traduisit dans des dispositions spécifiques à l'intérieur du Statut d'autonomie.

Le Statut en effet consacre le principe du bilinguisme et de co-officialité de la langue française et italienne qui, en Vallée d'Aoste, sont considérées sur un plan d'égalité, ce qui détermine une série

de conséquences :

- premièrement, les activités politiques et administratives peuvent être menées indifféremment dans les deux langues et les actes publics qui en dérivent (lois, actes administratifs...) sont rédigés dans l'une ou dans l'autre langue (à l'exception des actes de l'autorité judiciaire, qui sont établis en italien);
- 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.

Mais surtout l'implication la plus importante découlant de cette valorisation de la langue française se concrétise dans le système éducatif régional : aux termes du Statut, en effet, « *dans les écoles de tout ordre et degré qui dépendent de la Région, un nombre d'heures égal à celui qui est consacré à l'enseignement de l'italien est réservé, chaque semaine, à l'enseignement du français* » (art. 39) et l'enseignement des différentes matières est régi par les dispositions et les programmes en vigueur dans l'État, compte tenu des adaptations qui s'avèrent nécessaires et qui sont approuvées - là aussi - par une Commission bilatérale.

Concrètement, cette prévision se traduit dans le fait que, dans toutes les écoles valdôtaines, à l'enseignement de la langue italienne et de la langue française sont dédiées le même nombre de heures et l'examen final (baccalauréat) prévoit une épreuve supplémentaire visant expressément à l'évaluation de la connaissance de la langue française. Pour ce qui est de l'usage du français non pas en tant que langue objet d'enseignement, mais en tant que langue d'enseignement, on peut constater un emploi assez répandu et efficace dans les écoles maternelles et élémentaires, tandis que dans les niveaux plus élevés de l'enseignement - à cause du manque d'une réglementation générale - cet usage est récessif.

Pour ce qui est des autres aspects linguistiques concernant la Vallée d'Aoste, il est intéressant de noter que - en dépit de sa vitalité - le patois ou francoprovençal n'est pas reconnu par le Statut. Seule référence normative en perspective de protection et valorisation de cet idiome est une loi nationale (la loi 15 décembre 1999, n° 482), ce qui n'empêche toutefois pas la mise en œuvre concrète de nombreuses actions culturelles de promotion et de valorisation de ce dialecte (telles que la création d'une école populaire de patois, l'institution du BREL - Bureau régional pour l'ethnologie et la linguistique, le soutien économique aux associations et aux activités qui promeuvent l'usage du patois).

Jusqu'à il y a 30 ans, le Statut n'assurait même pas aucune reconnaissance formelle à la minorité de langue germanique. C'est seulement en 1993, avec l'introduction de l'article 40bis, qu'elle reçoit une protection statutaire. Dès lors, en effet, « *les populations de langue allemande des communes de la Vallée du Lys [...] ont droit à la sauvegarde de leurs caractéristiques et de leurs traditions linguistiques et culturelles* » et, de façon similaire à la langue française, l'on garantit, aux populations résidant dans ces territoires, avec les nécessaires adaptations, l'enseignement de la langue allemande - à noter la langue allemande, non pas les idiomes walser *titsch* et *töitschu* - dans les écoles.

REMARQUES CONCLUSIVES

Résumer toute une histoire et une pratique de l'autonomie en quelques mots n'est pas simple et les thèmes que l'on pourrait encore traiter sont nombreux, pensons par exemple aux mécanismes de représentativité régionale aux niveaux non seulement national, mais aussi européen qui, pour une Région si petite comme la nôtre, jouent un rôle fondamental.

Pour ce qui concerne la représentativité au sein du Parlement national, le Parlement italien est composé de deux Chambres : la *Camera* et le *Senato*. Dans les deux Chambres, la Vallée d'Aoste a une garantie de représentation, grâce à deux dispositions, l'une de son Statut (art. 47) et une de la Constitution (art. 57). Le territoire de la Vallée d'Aoste est considéré comme une circonscription électorale et donc, à chaque élection parlementaire, les citoyens valdôtains choisissent un *deputato* (un membre de la Chambre) et un *senatore* (un membre du Sénat). L'aspect qui mérite d'être souligné, dans cette perspective, est que le lien territorial entre les deux élus et la Région est généralement assez fort. La pratique souligne, par exemple, que souvent les parlementaires valdôtains - surtout si élus au sein d'un parti régional - sont identifiés comme représentants de la minorité linguistique française et, dans ce rôle, ils sont audités par le Président de la République pendant les consultations pour la création d'un nouveau Gouvernement et habituellement ils maintiennent aussi un lien significatif avec le Conseil régional et le Gouvernement régional.

Une telle garantie ne se retrouve pas par rapport au niveau européen. Comme on peut facilement le deviner, il n'y a aucune disposition ni dans le Statut ni dans la Constitution et même si la loi italienne qui régit l'élection des membres italiens du Parlement européen (loi 24 janvier 1979, n° 18) prévoit un mécanisme visant à faciliter l'élection des représentants des minorités linguistiques, parmi lesquelles la minorité française, ce mécanisme ne fonctionne pas pour la Vallée d'Aoste parce que le minimum de votes requis pour être élu (50.000) est trop élevé pour une Région qui compte plus ou moins 100.000 électeurs.

De nombreuses propositions de réforme ont été élaborées ces dernières années mais aucune d'entre elles n'a été approuvée. Pour l'instant, donc, dans la perspective de la Vallée d'Aoste, c'est une autre institution européenne qui acquiert un rôle important. Il s'agit du Comité des Régions qui, comme nous le savons, n'a toutefois que des pouvoirs consultatifs. Dans ce Comité, la Vallée d'Aoste siège habituellement comme membre effectif, mais à présent elle est seulement membre suppléant.

Sans m'étendre davantage, pour essayer de conclure de manière constructive, en adoptant une perspective d'évolution institutionnelle comme celle que vous êtes en train de parcourir, j'aimerais mettre en évidence un dernier aspect.

J'ai souvent fait référence, dans mon intervention, à l'accord comme méthode qui gère les rapports entre l'Etat et la Région. Le principe de la négociation est en effet une caractéristique substantielle et procédurale connotative de la spécialité.

Toutefois, un vrai principe d'entente entre l'Etat et les Régions à Statut spécial, en tant qu'obligation d'un accord préalable entre l'Etat et les Régions à Statut spécial, n'a pas (encore) été constitutionnalisé dans le système italien, bien que la Vallée d'Aoste et les autres Régions à Statut spécial l'aient souvent invoqué et continuent de le faire.

Seule l'affirmation de ce principe pourrait en effet garantir une réelle sauvegarde des contenus et

desprérogatives de l'autonomie spéciale.

Comme on l'a dit, les Statuts spéciaux sont des lois constitutionnelles. Toute modification éventuelle - modification qui aurait dû suivre immédiatement la révision de la Constitution de 2001 et qui devient toujours plus urgente - doit donc suivre la procédure prévue par la Constitution pour les lois constitutionnelles, avec trois spécificités précisées, pour la Vallée d'Aoste, par l'art. 50 du Statut: l'initiative de la révision appartient également au Conseil de la Vallée ; au cas où le projet de modification du Statut soit d'initiative gouvernementale ou parlementaire, le Conseil régional peut exprimer son avis dans un délai de deux mois et les modifications du Statut qui sont approuvées ne sont pas soumises au référendum national généralement prévu pour les lois de révision constitutionnelle.

Bien que ces correctifs aient été introduits, en l'absence de mécanismes qui obligent le Parlement italien à tenir en compte les instances des Régions à Statut spécial, rien n'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'Etat et les Régions à Statut spécial, demeure une des ambitions majeures des autonomies spéciales.

Une simple affirmation générique toutefois ne serait pas suffisante. D'un point de vue technique, il serait indispensable de préciser la forme et les modalités applicatives du principe, d'abord, en identifiant les organes (pour la région Gouvernement régional ou Conseil régional) à qui reviendrait de stipuler l'accord. En outre, il serait indispensable de moduler le degré de l'entente elle-même, qui pourrait concrètement s'avérer plus faible ou plus forte, dans la mesure où la Région puisse ou pas se prononcer sur les contenus qui feront l'objet de la définitive approbation de la part du Parlement.

D'ailleurs, c'est le précieux instrument des dispositions d'application du Statut qui, tout en représentant un outil indispensable, nous donne preuve du fait qu'une simple affirmation de caractère général, sans directrices procédurales certes, risque de ne pas assurer une effective valorisation des prérogatives d'autonomie.

La procédure de formation de ces décrets est abordée de façon générale dans les Statuts, ce qui se traduit dans une application - ne reposant que sur des pratiques - caractérisée par l'opacité et l'incertitude quant à la durée de ses différentes étapes (à partir du renouvellement des Commissions paritaires lors des alternances politiques) et surtout quant à l'effective conclusion des procédures avec l'approbation des décrets de la part du Gouvernement (à ce propos, l'on envisage, par exemple, l'introduction d'un délai dans lequel le Gouvernement doit nécessairement procéder à l'adoption des décrets, sauf en cas de doutes de légitimité constitutionnelle ou de conformité aux statuts spéciaux).

Tirer une leçon générale de l'expérience d'autonomie de la Vallée d'Aoste n'est certainement pas simple. En outre, les éléments de contexte qui caractérisent chaque territoire et chaque instance d'autonomie ne permettent pas des généralisations.

Le fait toutefois que 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'Etat, dans la perspective de l'entente, et que aussi pour les Régions ordinaires qui ont entamé le processus de requête des formes et des conditions particulières d'autonomie, aux termes de l'art. 116, al. 3, de la Constitution, les modalités de conclusion de l'entente représentent un des éléments les plus débattus confirment l'importance, pour toute tentative d'innovation des rapports institutionnels entre niveaux territoriaux, d'envisager des mécanismes et des instruments qui, en allant au-delà de la simple coopération loyale, assurent aux autonomies territoriales des instruments de négociation effective et paritaire avec l'Etat.

Annexe 1

Tableau synthétique du cadre financier de la Région autonome Vallée d'Aoste, en termes de recettes et dépenses, pour l'année 2023⁵

RECETTES

Titre	Dénomination	Prévision (comptabilité d'exercice)	% du total
	Fonds pluriannuel obligatoire pour dépenses courantes	9.906.781,05	5,9%
	Fonds pluriannuel obligatoire pour dépenses en capital	74.428.628,11	
	Emploi du résultat comptable	17.187.117,44	
	Fonds de caisse au 1 ^{er} janvier 2023	/	
I	Recettes dérivant des impôts régionaux et du produit des impôts du Trésor public partiellement ou entièrement dévolu à la Région	1.215.542.144,89	70,5%
II	Recettes dérivant des financements de l'État, de l'Union européenne et d'autres acteurs	61.093.622,35	3,5%
III	Recettes non fiscales	144.934.341,11	8,4%
IV	Recettes en capital	87.890.320,82	5,1%
V	Recettes dérivant de la réduction d'activités financières	13.035.000,00	0,8%
IX	Recettes pour comptabilités spéciales, comprenant les mouvements d'ordre	99.035.484,00	5,7%
Total Titres		1.621.530.913,17	
Total général		1.723.053.439,77	

⁵ Données tirées, à titre d'illustration, de la loi régionale 21 décembre 2022, n° 33, portant budget prévisionnel 2023/2025 de la Région autonome Vallée d'Aoste.

DEPENSES

Titre	Dénomination	Prévision (comptabilité d'exercice)	% du total titres
	Emploi du déficit du compte administratif Déficit du compte dérivant de dette autorisée non contracté	/ /	0%
I	Dépenses courantes	1.282.291.287,41	74,4 %
II	Dépenses en capital	306.259.513,17	17,8 %
III	Dépenses dérivant de l'augmentation d'activités financières	20.698.116,05	1,2%
IV	Remboursements des emprunts	14.769.039,14	0,9%
VII	Dépenses pour les comptabilités spéciales, comprenant les mouvements d'ordre	99.035.484,00	5,7%
Total Titres		1.723.053.439,77	
Total général		1.723.053.439,77	

DETAIL DES DEPENSES REPARTIES PAR MISSIONS :

	Mission	Dépense prévisionnelle 2023	% du total (déduction faite des mouvements d'ordre)
1	Services institutionnels, généraux et de gestion	120.725.520,76	7,4%
2	Justice	0	0%
3	Ordre public et sécurité	596.000,00	0,0%
4	Education et droit à l'éducation	213.970.400,71	13,2%
5	Protection et valorisation des biens et des activités culturelles	44.800.728,33	2,8%
6	Politiques de la jeunesse, sport et loisirs	20.148.976,06	1,2%
7	Tourisme	25.540.500,00	1,6%
8	Aménagement du territoire et logement	8.086.540,05	0,5%
9	Développement durable et protection du territoire et de l'environnement	89.967.851,07	5,5%
10	Transports et droit à la mobilité	125.409.725,75	7,7%
11	Secours civil	27.390.901,93	1,7%
12	Droits sociaux, politiques sociales et famille	115.125.677,97	7,1%
13	Santé	406.771.900,66	25%
14	Développement économique et compétitivité	40.385.307,88	2,5%
15	Politiques pour le travail et la formation professionnelle	35.657.431,73	2,2%
16	Agriculture, politiques agroalimentaires et pêche	26.783.592,75	1,6%
17	Energie et diversification des ressources énergétiques	4.144.031,96	0,3%
18	Rapports avec les autres autonomies territoriales et locales	122.935.857,18	7,6%
19	Relations internationales	111.300,00	0,0%
20	Fonds et réserves	174.402.149,32	10,7%
50	Dettes publiques	21.063.561,66	1,3%
99	Services pour mouvements d'ordre	99.035.484,00	/
Total		1.723.053.439,77	

III. Echanges avec les commissaires

A l'issue de cet exposé, **M. Romain COLONNA** remercie M. BERTIN de sa clarté et de sa précision, et propose de débiter un temps d'échanges avec les commissaires.

Mme Angèle CHIAPPINI remercie également le Président BERTIN de ses propos, et souhaite revenir sur les compétences transférées évoquées.

En effet, constatant que le Conseil de la Vallée d'Aoste peut légiférer sur les questions de santé, elle interroge M. BERTIN sur la gestion des infrastructures indispensables, dans une région à faible démographie, et sur la nécessité d'un éventuel concours de l'Etat.

M. BERTIN précise que la compétence santé, entièrement gérée en autonomie, est l'une des plus importantes mises en œuvre par la Région, qui lui consacre 25% de son budget, et elle touche l'un des problèmes du système mis en place dans le Val d'Aoste.

Toutefois, si cela peut s'avérer complexe au vu de la taille du territoire et de son nombre d'habitants, un service satisfaisant pour les citoyens a néanmoins été maintenu.

Le Président BERTIN observe que, dans les dernières années, une forte concurrence est apparue en Italie en termes de disponibilité de la compétence sanitaire, notamment de médecins et d'infirmiers ; cela se faisant particulièrement sentir dans la Vallée d'Aoste, région frontalière de la Suisse, attractive pour ces professionnels.

Ainsi, des problématiques de manque de personnels ont pu être constatées.

Enfin, concernant les infrastructures importantes, l'Etat intervient comme financeur ; à titre d'exemple, le plan de reprise et de résilience prévoit des investissements dans ce domaine.

M. Don Joseph LUCCIONI remercie M. BERTIN pour son exposé et observe qu'il a fait référence aux caractéristiques constitutionnelles italiennes.

Dans ce cadre, il remarque qu'aucune contradiction juridique n'apparaît entre la République italienne, indivisible, et des autonomies locales.

De plus, une analogie peut être réalisée entre les Etats italiens et espagnols, dans la mesure où leur Constitution, datant respectivement de 1948 et 1978, ont été édictées après la fin de régimes autoritaires et particulièrement centralisateurs.

Ainsi, l'autonomie, parfois appréhendée comme une solution politique à des aspirations territoriales, représente également un réel appel d'air démocratique.

Reprenant les mots du Président SIMEONI, **M. LUCCIONI** estime que l'autonomie est un combat et observe que certaines tendances, y compris au sein de la classe politique italienne, souhaitent une recentralisation, la pandémie de COVID-19 ayant notamment mis en exergue cette volonté.

Concernant le statut de la Vallée d'Aoste, il remarque que les institutions de la Corse, comprenant un organe délibérant, l'Assemblée de Corse, et un organe exécutif, sont architecturalement préparées à l'exercice d'un pouvoir législatif, reprenant quasiment à l'identique les mêmes mécanismes d'ordre parlementaire.

Enfin, concernant la langue et le système éducatif, il interroge M. BERTIN sur la possibilité existante de favoriser, notamment dans l'accès aux emplois publics, les locuteurs français et il

rappelle que cela fait écho aux débats existants en Corse, en termes de corsisation de l'emploi local et de statut de la langue.

M. BERTIN observe que **M. LUCCIONI** a saisi ce qu'il a cherché à illustrer et il observe que l'Etat espagnol s'est construit, en partie, sur le modèle italien, entre autres pour dépasser une période totalitaire et prendre un nouvel élan.

Il rejoint également les propos du Président **SIMEONI**, rappelant que rien n'est jamais acquis, d'autant plus du point de vue institutionnel ; il est donc nécessaire d'être en capacité de diffuser en permanence une culture autonomiste.

Concernant les langues, il rappelle que le français et l'italien sont paritaires au Val d'Aoste et il indique que, pour devenir fonctionnaire public, il convient de réussir un examen en langue italienne et française ; cela permettant de garantir le recrutement de Valdôtains de souche, tant au sein des structures régionales qu'étatiques, mais également d'assurer que les personnes en provenance d'autres territoires connaissent la langue, la culture et l'histoire de la région dans laquelle ils vivent.

Cet aspect a été particulièrement important après-guerre pour la Vallée d'Aoste, la période fasciste, portant en elle la volonté de faire disparaître tout particularisme régional, ayant connu une réelle colonisation culturelle.

M. Romain COLONNA souligne les dimensions historiques différentes entre le Val d'Aoste, bénéficiant de l'autonomie depuis 1948, et la Corse, dont les élus ont mandat pour construire un statut pour les années à venir.

De l'exposé du Président **BERTIN**, il retient trois points susceptibles d'éclairer les futures négociations avec le Gouvernement français.

En premier lieu l'autonomie, même obtenue depuis plus de 70 ans, ne peut jamais être considérée comme un acquis absolu.

Ensuite, il observe que certaines compétences ne sont pas respectées ; il sera donc nécessaire que les élus de la Corse portent particulièrement leur attention sur ce point.

Enfin, après des décennies d'autonomie, l'autonomie financière et budgétaire du Val d'Aoste n'est pas assurée d'un point de vue constitutionnel. La question du financement des compétences transférées doit donc être intégrée dans les réflexions à venir.

Revenant sur la distinction entre « compétences exclusives », « compétences partagées avec l'Etat », et « compétences de l'Etat », **M. COLONNA** s'est interrogé sur la répartition qui avait prévalu lors de la mise en place du statut.

M. BERTIN indique que la subdivision a été réalisée en 1948 par les constituants et il précise que la Région bénéficie de nombreuses compétences mais, à titre d'exemple, que l'environnement n'est pas une compétence exclusive, bien que, en termes de gestion du territoire, de nombreuses autres le soient.

Par ailleurs, un des éléments de faiblesse du statut est l'aspect financier, qui a conditionné durant des années la gestion des compétences dévolues.

L'absence de reconnaissance directe et spécifique, au niveau constitutionnel, a restreint les élus, bien que cela ait en partie été récupéré dans le cadre de l'article 14 du statut, prévoyant la mise en place d'une zone franche.

Le Président BERTIN observe donc qu'il est important de définir, parallèlement aux compétences, les capacités financières corrélées ; à défaut, les pouvoirs transférés ne pourraient être réellement exercés.

Enfin, cette reconnaissance doit être établie à un niveau juridique identique.

M. Paul-Joseph CAITUCOLI remercie le Président BERTIN de sa disponibilité et précise qu'il souhaiterait disposer de précisions sur les rapports qu'entretient le Val d'Aoste avec la Commission européenne, notamment dans le cadre de la Politique Agricole Commune et du développement des territoires ruraux.

M. BERTIN indique ne pas avoir eu le temps de mettre en évidence, dans son exposé initial, la question de la reconnaissance des régions au sein de l'Union, notamment concernant le Parlement et la phase de construction de la norme européenne.

Il précise que, si la Vallée d'Aoste dispose d'une reconnaissance constitutionnelle de sa présence au sein du Parlement italien (la Constitution et le statut prévoyant la présence d'un sénateur et d'un député), aucun dispositif n'est prévu concernant l'Union européenne ou le Comité des Régions.

A titre d'exemple, il observe que la Présidente MAUPERTUIS est particulièrement active au sein de cette instance, et il regrette que la Vallée d'Aoste n'ait pas la possibilité de participer à cette phase ascendante de création du droit européen.

Il s'agit d'une des limites de son statut, et il conviendrait que l'Union reconnaisse l'existence des entités régionales, sans considérer que cela relève des affaires internes des Etats.

Concernant les fonds européens, **le Président BERTIN** indique qu'ils représentent la majeure partie des investissements, notamment dans les projets réalisés avec les régions voisines du Piémont ou de la Savoie.

Enfin, ces financements sont également particulièrement importants dans le domaine de l'agriculture.

Mme Nadine NIVAGGIONI remercie le Président BERTIN de ses analyses, particulièrement inspirantes.

Elle s'interroge sur les compétences éventuelles de la Région de la Vallée d'Aoste en matière énergétique et, plus particulièrement, sur les leviers existants en termes d'exploitation de ses propres ressources naturelles.

M. BERTIN indique que, dès 1948, la compétence relative aux eaux avait été attribuée à la Région, et elle demeure capitale sur un territoire qui, au-delà de ses glaciers, demeure sec et connaît un climat peu pluvieux.

La gestion maîtrisée des eaux est donc fondamentale et elle a revêtu après-guerre une importance stratégique, notamment en termes de production d'énergie hydroélectrique, qui a été l'un des facteurs de croissance de l'Italie.

En termes d'infrastructures, l'Etat concède des conventions, pour une durée de 99 ans, à la Région ; cette dernière enregistre des bénéfices importants de ce point de vue.

Concernant l'énergie hydroélectrique, la Région est propriétaire d'une société publique, la Compagnie Valdôtaine des Eaux SA, ancienne branche d'ENEL, société nationale de production d'énergie hydroélectrique, et qui représente près de 90% de la production du

territoire ; ce choix politique est particulièrement important du point de vue de la stratégie générale régionale.

Enfin, de nombreuses communes ont construit de microcentrales hydroélectriques, afin d'assurer leur autonomie financière et dégager de nouvelles formes de recettes.

En conclusion, **le Président BERTIN** observe que ces aspects sont particulièrement importants pour la Vallée d'Aoste.

Mme Marie-Anne PIERI remercie le Président BERTIN de ses propos.

Concernant les compétences législatives, elle souhaite, d'une part, savoir si la Région dispose d'une habilitation permanente, avec un seul contrôle constitutionnel exercé a posteriori, et, le cas échéant, les secteurs concernés et leur éventuelle reconnaissance constitutionnelle.

D'autre part, elle s'interroge sur le risque de concurrence avec une loi nationale.

Par ailleurs, sur la fiscalité, elle souhaite connaître le dispositif mis en œuvre : s'agit-il du remboursement du produit d'impôts nationaux ou l'autorité locale peut-elle, sur son territoire, fixer l'assiette et le taux ?

Enfin, concernant la compétence sociale, elle observe que cette dernière demeure du ressort de l'Etat ; la solidarité est donc purement nationale. Dans ce cadre, elle s'interroge sur la capacité de la Région à faire écran et, le cas échéant, sur ses modalités d'intervention, qu'il s'agisse de règles qu'elle fixe elle-même ou, à l'instar de la mise en œuvre du RSA en France, qu'elle ne soit que le bras armé des politiques sociales.

M. BERTIN indique que, concernant le contrôle de légalité, celui-ci s'exerce a posteriori.

Depuis 2001, la Région et l'Etat sont sur un plan d'égalité et, dès lors qu'une loi nationale ou régionale est publiée, chacun peut déposer, dans les soixante jours, un recours devant la Cour constitutionnelle.

Le texte entre néanmoins en vigueur et la Cour arbitre, dans un délai moyen de deux mois, le conflit de compétences.

Pour ce qui concerne les impôts, la grande majorité est imposée par l'Etat, notamment la TVA, l'impôt sur les personnes physiques ou les entreprises, et un pourcentage élevé de compensation existe.

L'administration régionale conserve toutefois la possibilité de créer des impôts ou des surtaxes, mais cette compétence demeure peu explorée.

M. Romain COLONNA indique que le statut de la Vallée d'Aoste sera transmis par mail aux commissaires, et il invite Mme PIERI à consulter son article 12, relatif aux impôts.

Mme PIERI souhaite également aborder la fiscalité du patrimoine, thématique souvent évoquée devant l'Assemblée de Corse.

Elle observe que les successions sont exonérées de droit en Italie à hauteur d'un million d'euros, et elle s'interroge sur la destination des taxes pour les patrimoines plus importants.

M. le Président BERTIN précise qu'un impôt existe sur le patrimoine, et est géré par l'échelon communal ; au-delà, il n'existe pas d'impôts sur les successions.

Mme Marie-Antoinette MAUPERTUIS souhaite des précisions sur la promulgation à venir d'une loi fixant, en Italie, les compétences des « régions ordinaires » avec une possibilité de différenciation, et sur une possible remise en cause, par voie de conséquence, des acquis des régions à statut spécial.

Reprenant les propos précédents indiquant que l'autonomie demeurerait un combat quotidien, elle préfère s'assurer que cette législation limitera pas le statut de la Vallée d'Aoste ou, à titre d'exemple, de la Sardaigne ou la Sicile.

Par ailleurs, sur la sémantique, elle remarque que les compétences appelées « concurrentes » représentent en fait un partage vertical entre Etat et Région sur certains domaines ; a contrario, dans le statut de la Corse, les compétences dites « partagées » avec l'Etat ont vu naître une réelle concurrence dans leur exercice.

Il sera donc nécessaire pour les élus de la Corse d'être particulièrement vigilants lorsque seront évoqués les transferts de compétences.

M. BERTIN rappelle que le terme de « compétences concurrentes » vient de la doctrine allemande et, bien que l'Italien l'ait adopté, il ne recouvre pas la même notion. En effet, l'Etat italien définit le cadre général des compétences partagées, et les régions peuvent par la suite intervenir selon leurs souhaits.

Il rejoint la Présidente MAUPERTUIS sur la nécessité de définir précisément en amont les compétences de chaque entité.

Concernant les évolutions législatives évoquées, le texte n'est pas encore publié et il s'agit d'un projet de décret du Président du Conseil, qui sera présenté le vendredi suivant et qui prévoit, dans le cadre de l'article 116 de la Constitution, la possibilité pour les régions qui le souhaitent, notamment Veneto, Emilia Romagna et Lombardie, de conclure un contrat avec l'Etat, pour une durée de dix ans renouvelable. Il s'agira toutefois d'un processus long et qui ne devrait pas concerner les régions à statut spécial.

M. Gilles SIMEONI, revenant sur la question des recrutements dans les administrations de l'Etat et de la Région qui privilégient « les personnes issues de la Région ou parlant le français », souhaite savoir si cette disposition relève de la pratique ou est organisée juridiquement et, le cas afférent, si sa constitutionnalité a été tranchée.

M. le Président BERTIN précise qu'un concours prévoyant une connaissance de la langue française est prévu pour l'ensemble des fonctionnaires publics, qu'ils relèvent de l'Etat ou de l'administration régionale.

Cela a permis de favoriser évidemment les citoyens valdôtains, sans empêcher des Italiens d'autres régions de participer à ces recrutements, tout en permettant, au-delà de l'aspect purement linguistique, une connaissance de la culture régionale, ce qui facilite l'intégration et modifie l'approche des candidats retenus et s'installant dans la Vallée d'Aoste.

L'application stricte de ce principe, depuis l'après-guerre, a donc un aspect positif.

M. Romain COLONNA remercie chaleureusement M. BERTIN pour sa présence et sa disponibilité. Revenant sur l'exposé de ce dernier, il a souligné l'importance de la notion de « parité », évoquée en lien avec la réorganisation de l'Etat, qui sera un enjeu important lors des négociations à venir, afin de parvenir à un équilibre réel.

Il observe que ce temps d'échange a permis de cerner les difficultés auxquelles seront confrontés les élus de la Corse, mais également de démontrer que l'autonomie, loin d'être un concept vain ou une chimère, est un dispositif qui fonctionne dans d'autres territoires depuis plus de 70 ans, malgré ses difficultés et ses limites.

Il conclut son propos en soulignant que l'expérience de la Vallée d'Aoste est particulièrement enrichissante et inspirante.

M. BERTIN remercie à nouveau les élus de leur invitation et indique que la Corse dispose de toutes les caractéristiques nécessaires, tant pour devenir une région autonome qu'être un exemple pour l'Europe, qui doit reconnaître les différences et conférer aux « petits peuples » un rôle à jouer au niveau communautaire.

Enfin, il indique avoir invité Mme la Présidente MAUPERTUIS à se rendre dans la Vallée d'Aoste le 26 février prochain, date anniversaire de l'approbation du statut d'autonomie de 1948 par la Constituante italienne ; il s'agit d'un moment important pour la Région, qui permettra également de réaliser un bilan de son autonomie.

IV. Motion adoptée par le Conseil de la Vallée d'Aoste le 12 mai 2022

EXTRAIT

Objet n° 1506/XVI

RÉGION AUTONOME VALLÉE D'AOSTE Conseil régional

Procès-verbal de la séance du 12 mai 2022 (matin)

L'an deux mille vingt-deux, le douze du mois de mai, à neuf heures et une minute, le Conseil de la Région autonome Vallée d'Aoste s'est réuni en réunion ordinaire et en session européenne et internationale, à Aoste, dans la salle du Conseil.

Les Conseillers suivants sont présents :

- | | | | |
|-----|------------------------|-----|----------------------|
| 1) | AGGRAVI Stefano | 19) | LAVY Erik |
| 2) | BACCEGA Mauro | 20) | MALACRINO' Antonino |
| 3) | BARMASSE Roberto | 21) | MANFRIN Andrea |
| 4) | BERTIN Alberto | 22) | MARGUERETTAZ Aurelio |
| 5) | BERTSCHY Luigi | 23) | MARQUIS Pierluigi |
| 6) | BRUNOD Dennis | 24) | MARZI Carlo |
| 7) | CARREL Marco | 25) | MINELLI Chiara |
| 8) | CAVERI Luciano | 26) | PADOVANI Andrea |
| 9) | CHATRIAN Albert | 27) | PERRON Simone |
| 10) | CRETIER Paolo | 28) | PLANAZ Dino |
| 11) | DISTORT Luca | 29) | RESTANO Claudio |
| 12) | FOUDRAZ Raffaella | 30) | ROLLANDIN Augusto |
| 13) | GANIS Christian | 31) | ROSAIRE Roberto |
| 14) | GROSJACQUES Giulio | 32) | SAMMARITANI Paolo |
| 15) | GUICHARDAZ Erika | 33) | SAPINET Davide |
| 16) | GUICHARDAZ Jean-Pierre | 34) | SPELGATTI Nicoletta |
| 17) | JORDAN Corrado | 35) | TESTOLIN Renzo |
| 18) | LAVEVAZ Erik | | |

La séance est présidée par M. Aurelio MARGUERETTAZ, vice-président, et par M. Alberto BERTIN, président.

M. Corrado JORDAN, conseiller, remplit les fonctions de secrétaire.

Mme Christine PERRIN, secrétaire général du Conseil, assiste à la séance. Mme Silvia MENZIO assure le secrétariat.

Après en avoir constaté la validité, le vice-président M. MARGUERETTAZ déclare ouverte la séance et l'Assemblée procède à l'examen des points de l'ordre du jour indiqués dans les lettres du 3 mai 2022, réf. n° 3292, et du 9 mai 2022, réf. n° 3398.

Le Conseil adopte les actes suivants :

Objet n° 1506/XVI du 12/05/2022

APPROBATION DE MOTION : "SOLIDARITÉ AU PEUPLE CORSE ET ENGAGEMENT DES PRÉSIDENTS DU CONSEIL ET DU GOUVERNEMENT AFIN DE PROPOSER LA VALLÉE D'AOSTE COMME "TERRAIN NEUTRE" OÙ ORGANISER DES ENTRETIENS POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AUTONOMIE CORSE".

Le Vice-Président MARGUERETTAZ déclare ouverte la discussion sur la motion dont à l'objet, présentée par les Conseillers AGGRAVI, MANFRIN, LAVY, SPELGATTI, PLANAZ, PERRON, GANIS, BRUNOD, DISTORT et FOUDEZ, inscrite au point n° 38 de l'ordre du jour de la réunion en cours.

Le Conseiller AGGRAVI l'illustre.

Le Président de la Région LAVEVAZ prend la parole et propose des amendements à la motion.

Le Conseiller AGGRAVI intervient et se déclare favorable à la proposition des amendements.

Les Conseillers ROLLANDIN, MANFRIN et BERTIN prennent la parole.

LE CONSEIL

- avec les amendements présentés par le Président de la Région LAVEVAZ ;
- à l'unanimité des voix favorables (présents et votants : trente-cinq) ;

APPROUVE LA SUIVANTE MOTION

LE CONSEIL RÉGIONAL DE LA VALLÉE D'AOSTE

«A Dieta generale di u Populu Corsu, legittimamente maestru d'ellu stessu, cunvucata da u Generale secondu e mudalità stabilite in a cità di Corti i 16, 17 è 18 di nuvembre 1755. Avendu ricun-quistu a so libertà è bramendu di dà à u so guvernù una forma durevule è custante trasfurmendu lu in una custituzione capace à assicurà a felicità di a Nazione»

Préambule de la Constitution Corse du 1755

«Facciu ghjurementu di travaglià è d'impigna mi, in e mò funzioni, in u quadru universale di u dirittudi i populi a ammaestrà a modu libaru u so destinù. Facciu ghjurementu!»

Justification de la révolution de Corse, et de la ferme intention, prise par les Corses, de ne plus jamais soumettre à la souveraineté de Gênes (extrait du 1758)

RAPPELANT que la guerre d'Algérie fut un événement déterminant pour l'histoire de la Corse car à la suite des accords d'Evian (1962) l'île reçoit plus de 17 000 français d'Algérie. Voilà que en 1974, à Aleria, des militants de l'*Action pour la Renaissance Corse* (ARC) prennent en otage une cave viticole détenue par un français venu d'Algérie : l'objectif de cette occupation était de dénoncer l'accaparement des terres par les *pièdsnoirs* d'Algérie et exiger une *corsification* de l'économie de l'île;

RAPPELANT que à la suite des faits d'Aleria, le ministre de l'Intérieur de l'époque, Michel Poniatowski décide d'envoyer l'armée pour déloger les militants de l'ARC : voilà le premier pas de la "nouvelle" lutte corse. Un an plus tard, en 1976, des militants nationalistes forment le *Front de libération nationale de la Corse* (FLNC), pour revendiquer leur indépendance vis-à-vis de l'État français ;

RAPPELANT que progressivement au cours des années, les attentats se multiplient et plusieurs groupes dissidents émergent, certains plus violents et radicaux. Mais c'est le 6 février 1998 que la résistance violente atteint son point culminant : Claude Erignac, préfet de Corse depuis deux ans, est assassiné en plein cœur d'Ajaccio (Corse-du-Sud), de plusieurs balles dans le dos. L'enquête piétine jusqu'en mai 1999, quand sont arrêtés les membres du groupe suspecté de cet assassinat. Lors des interrogatoires, l'un des six hommes qui sera condamné pour cet assassinat donne les noms de plusieurs complices, dont celui qu'il désigne comme étant le tireur: Yvan Colonna, alors membre d'*A Cuncolta Naziunalista* (l'organisation publique du Front de Libération Nationale Corse);

RAPPELANT que Yvan Colonna a été retrouvé inanimé à la prison d'Arles mercredi 2 mars dernier, après avoir été très violemment attaqué par un de ses codétenus : Franck Elong Abe, détenu radicalisé de 36 ans qui purge une peine de 9 ans de prison pour association de malfaiteurs terroristes;

PRESO ATTO del fatto che a seguito di tale aggressione Yvan Colonna è deceduto a Marsiglia il 21 marzo scorso e sin dalle prime notizie di stampa si sono sviluppate in tutta la Corsica proteste e manifestazioni di ricordo e solidarietà verso la causa corsa, in alcuni casi poi sfociate in scontri con le forze di polizia francesi ;

COMPTE TENU des déclarations du Ministre de l'Intérieur français, Gérard Darmanin, qu'au cours d'un entretien à Corse-Matin le mercredi 16 mars dernier a dit "*Nous sommes prêts à aller jusqu'à l'autonomie. Voilà, le mot est dit.*" et puis en visite sur l'île, il a promis de s'entretenir de "*la question institutionnelle en premier lieu*" à condition d'un "*retour au calme*" ;

RAPPELANT ENFIN que le statut particulier de l'île lui permet de demander des dérogations spécifiques quand une décision nationale est prise, mais dans l'état actuel des

choses sur 72 demandes de dérogations, 70 n'ont reçu aucune réponse, une a été refusée, et une est encore encours d'instruction ;

EXPRIME

Solidarité au Peuple Corse en ce moment de deuil qui est en train de bouleverser toute la NationCorse et les communautés corses dans le monde ;

INVITE

Suite aux affirmations du ministre de l'Intérieur et du Président de la République Française, les Autorités Françaises et Corses à travailler pour le développement d'un concret parcours d'Autonomie pour l'île visant à l'épanouissement du Peuple Corse ;

ENGAGE

Les Présidents du Conseil de la Vallée et du Gouvernement à transmettre une copie de cette motion aux représentants des Autorités Françaises et Corses.

—————
LE PRÉSIDENT DU CONSEIL

Aurelio MARGUERETTAZ

(Documento firmato digitalmente)

LE CONSEILLER SECRÉTAIRE
DU CONSEIL

Corrado JORDAN

(Documento firmato digitalmente)

LE SECRÉTAIRE

Silvia MENZIO

(Documento firmato digitalmente)

=====
Certificat de publication

Je certifie qu'un extrait de la présente délibération est publié au tableau d'affichage de l'Administration régionale à dater du 16 mai 2022.

Fait à Aoste, le 16 mai 2022

LE SECRÉTAIRE

Silvia MENZIO

(Documento firmato digitalmente)

COMMISSION DES COMPETENCES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES ET POUR L'EVOLUTION STATUTAIRE DE LA CORSE

Réunion du jeudi 16 mars 2023

Teams et salles de visioconférence Aiacciu / Bastia

Etaient présents :

M. Romain COLONNA, Président de la Commission ;

Mme Marie-Antoinette MAUPERTUIS, Présidente de l'Assemblée de Corse ;

M. Don Joseph LUCCIONI, Vice-président de la commission ;

Mmes et MM. Françoise CAMPANA, Vannina CHIARELLI LUZI, Josepha GIACOMETTI-PIREDDA, Jean-Martin MONDOLONI, Nadine NIVAGGIONI, Jean-Paul PANZANI, Véronique PIETRI, membres de la commission.

Etaient absents et représentés :

Mme Marie-Anne PIERI par M. Jean-Martin MONDOLONI ;

M. Paul-Félix BENEDETTI par Mme Véronique PIETRI.

Etait absent excusé :

M. Gilles SIMEONI, Président du Conseil exécutif de Corse.

Etaient absents :

Mme et MM. Jean-Félix ACQUAVIVA, Jean-Christophe ANGELINI, Valérie BOZZI, Marie-Hélène CASANOVA-SERVAS, Angèle CHIAPPINI.

Était auditionnée :

Mme Véronique BERTILE, maître de conférences en droit public auprès de l'Université de Bordeaux, spécialiste du droit des outre-mer et de droit constitutionnel et membre du CERCACLE (Centre d'Études et de Recherches Comparatives sur les Constitutions, les Libertés et l'État).

I. Présentation de Mme BERTILE sur la notion de citoyenneté

II. Echanges avec les commissaires

III. Présentation de Mme BERTILE sur les transferts de compétences aux collectivités autonomes

IV. Echanges avec les commissaires

M. Romain COLONNA, Président de la Commission, excuse le Président SIMEONI, retenu, et salue la présence de membres de son Cabinet.

Il présente Véronique BERTILE, et rappelle qu'elle a par le passé été auditionnée par la Commission, son propos ayant été, de l'avis général, particulièrement pédagogique.

Il a donc souhaité bénéficier à nouveau de son éclairage, et cette intervention sera réalisée en deux temps : une première partie ce jour et un second point, en présentiel, sera organisé dans les semaines suivantes.

M. COLONNA indique avoir souhaité que plusieurs points fassent l'objet d'une présentation détaillée : la notion de citoyenneté, réaffirmée comme ligne rouge par le Président MACRON, les transferts de compétences déjà à l'œuvre dans des territoires plus ou moins autonomes, et un focus critique et synthétique sur l'ensemble des statuts présentés à la délégation corse par le Gouvernement.

Ces éléments seront donc évoqués lors des deux séances de travail prévues.

Il précise que le format de la réunion sera identique à celui des auditions précédentes, à savoir une heure environ de présentation, et une heure d'échanges.

Mme la Présidente MAUPERTUIS remercie le Président COLONNA de l'organisation de cette audition et Véronique BERTILE de sa présence.

Mme Véronique BERTILE, maître de conférences en droit public, tient à remercier chaleureusement le Président COLONNA de son invitation, et Mme la Présidente de l'Assemblée et les élus de leur présence.

Elle rappelle avoir présenté l'année précédente devant la Commission la notion d'autonomie et son application dans les Outre-mer, et va poursuivre ce jour sur les transferts de compétences aux collectivités plus ou moins autonomes.

I. Présentation de Mme BERTILE sur la notion de citoyenneté

En préalable, elle souhaite revenir sur l'actualité et les propos du Président de la République rappelant les « lignes rouges » évoquées dans les discussions en cours avec les élus de la Corse.

- I. Quelques éléments de définition de la citoyenneté
- II. La conception de la citoyenneté d'Emmanuel Macron
- III. Analyse critique de cette conception de la citoyenneté

En effet, le Président MACRON a posé en préalable 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, plus surprenante, touche au risque de création de deux catégories de citoyens dans la République.

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, et indique que son document powerpoint en présentera quelques éléments de définition, ainsi qu'une présentation de la conception que semble avoir Emmanuel MACRON de ce concept et son approche critique.

I. Quelques éléments de définition de la citoyenneté

➤ Sens strict :

Citoyen = personne qui dispose de tous ses droits politiques dans l'État dont elle a la nationalité
= électeur

➤ Sens large :

Statut de citoyen = ensemble de droits et d'obligations

- Droits politiques, civils, sociaux
- Obligations : fiscale, devoir de connaître la langue officielle de l'État...

Lorsque le chef de l'État 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 ne rentrant pas plus avant dans le détail, **Mme BERTILE** indique avoir relu son discours de 2018 sur l'avenir de la Corse dans la République, 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 coofficialité de la langue.

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 et 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.

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.

II. La conception de la citoyenneté d'Emmanuel Macron

- Le statut de résident
 - Atteinte au droit de propriété
 - Contraire à la Constitution, au droit européen et à la liberté de circulation

- L'autonomie fiscale
 - Contraire au principe d'égalité entre les régions
 - Contraire au principe de solidarité nationale

- La co-officialité de la langue corse
 - « exclut » et « discrimine »
 - Une division de la souveraineté de la Nation et du peuple français
 - Langue française = « socle de notre Constitution », « socle de notre Nation »

A priori, la conception de la citoyenneté du chef de l'Etat est large, et non pas strictement électorale, et, à ce titre, il a condamné 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.

En réalisant un parallèle avec la position d'Emmanuel MACRON sur la coofficialité de la langue, il pourrait apparaître une crainte de voir le corps électoral restreint à l'avenir, à l'instar du précédent calédonien.

Cette seconde 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'Etat, 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.

III. Analyse critique de cette conception de la citoyenneté

La Constitution français connaît trois niveaux de citoyens :

- national : citoyenneté française
- européen : citoyenneté européenne
- local : citoyenneté calédonienne

⇒ La citoyenneté française est une citoyenneté de superpositions

Sans citoyenneté propre,

- Le statut de résident existe en Polynésie française (accès à l'emploi, protection du patrimoine foncier)
- L'autonomie fiscale est reconnue à la Polynésie française

Mme BERTILE réalise par la suite une analyse critique 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 traditionnelle et datée, le mêlant intimement à la nationalité et ne tenant donc pas compte des 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 consacrés 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.

Pour sa part, 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'Etat.

En effet, elle n'a jamais été accordé, ni en Polynésie ni en Nouvelle Calédonie, alors même que ces collectivités disposent de compétences pour la protection et la promotion des langues régionales ; de plus, les juges français ont une interprétation très stricte des textes et font toujours prévaloir l'article 2 de la Constitution.

Cette conception est assez critiquable car 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 absolument pas 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'Etat, prennent le risque de créer deux catégories de citoyens dans la République.

In fine, la revendication d'une citoyenneté corse crispait 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.

Romain COLONNA retient de ces premiers propos que la délégation de la Corse se bute à un mur idéologique et que, concernant la seconde ligne rouge, la démonstration a été faite que ce discours relève du slogan et non du droit positif interne français.

En réponse, **Mme BERTILE** confirme que le droit positif a effectivement déjà permis des avancées importantes ; les arguments opposés à la délégation corse tenant plus du symbolique et du politique.

II. Echanges avec les commissaires

A l'issue de cette première partie d'exposé, **M. COLONNA** propose qu'un échange s'engage sur les éléments présentés par Mme BERTILE.

Mme la Présidente MAUPERTUIS remercie Mme BERTILE pour l'analyse critique réalisée et, au-delà, pour les enseignements apportés, particulièrement utiles, notamment pour des non-juristes.

Elle souhaite savoir si des exemples existaient de prise en compte par le constituant de citoyenneté culturelle ou de droits linguistiques.

Mme BERTILE indique que cela n'est pas le cas en France. Pour autant, des pays voisins immédiats reconnaissent des droits linguistiques comme participant à la définition la citoyenneté.

A titre d'exemple, en Espagne, l'Etat central a laissé à chaque communauté autonome la responsabilité de reconnaître sa langue régionale comme langue officielle. Ont ainsi fait ce choix la Catalogne ou le Pays Basque.

Cette démonstration peut également être appliquée à l'Italie ou l'Irlande.

Mme BERTILE précise que le statut de coofficialité emporte tant le droit d'utiliser la langue que le devoir de la connaître, longtemps apanage des langues étatiques. Cela recouvre donc différentes questions, au premier lieu desquelles l'enseignement et la possibilité de s'exprimer en langue régionale dans les institutions publiques.

M. Don Joseph LUCCIONI tient dans un premier temps à remercier Mme BERTILE pour la clarté habituelle de ses propos.

Sur la question de la citoyenneté, il observe que, au-delà des éléments techniques et juridiques, elle recouvre une portée éminemment politique, symbolique, voire philosophique, qui touche

aux dogmes qui ont fondé et construit l'État nation français, notamment après la Révolution française.

En effet, lorsqu'est érigée comme ligne rouge la création de deux catégories de citoyens, la discussion prend immédiatement une connotation d'ordre politique.

Toutefois, là où existe une volonté se trouve un chemin et **M. LUCCIONI** se dit rassuré de l'état actuel des négociations. La première ligne rouge était aisée à comprendre, et peu d'actualité, la seconde pouvait heurter les élus nationalistes et, de façon plus générale, les démocrates, car elle venait faire obstacle, dès le début du processus de discussions, à une série de mesures votées, non pas depuis 2015, mais sous la mandature de gauche emmenée par Paul GIACOBBI et Dominique BUCCHINI.

Néanmoins, ce préalable posé par le Président MACRON laisse ouvert le champ des possibles concernant le statut de résident, des exemples existant, notamment en Polynésie française, sans statut de citoyenneté stricto sensu, ou l'autonomie fiscale, voire la question de l'emploi local, bien qu'un blocage demeure sur ce dernier point, y compris en Nouvelle-Calédonie.

Concernant la coofficialité de la langue, des opportunités existent et dépendront de la volonté politique et du rapport de force entre la délégation de la Corse et Paris.

Le sujet du corps électoral est également au cœur des revendications de la majorité territoriale et **M. LUCCIONI** observe qu'un argument intéressant est mis en avant par la Polynésie française. En effet, dans un récent article de presse, l'ancien président de cet archipel demandait une citoyenneté polynésienne différente de la calédonienne, les situations politiques n'étant pas comparables. Dans ce cadre, les éléments avancés arguaient que cette citoyenneté pouvait prévoir des mesures permettant une discrimination positive et, par voie de conséquence, une protection économique et sociale incluant le droit à l'emploi, notamment public, et la protection du patrimoine foncier et immobilier.

Ce dernier point trouve un écho particulier en Corse, au vu de la douloureuse situation de l'île, qui connaît une flambée des prix de l'immobilier et d'importants risques de dépossession.

Ainsi, ces circonstances locales, auxquelles s'ajoutent les questions de fiscalité des successions et de dynamique spéculative, pourraient justifier l'avènement de mesures propres à la Corse dans ces domaines.

M. Jean-Martin MONDOLONI remercie Mme BERTILE pour la clarté et la pédagogie de son exposé.

Il observe que ces sujets peuvent être regardés de façon optimiste ou pessimiste, ou simplement pragmatique.

Concernant la déclinaison de la citoyenneté, il souhaite savoir, des trois piliers inébranlables présentés que sont la langue, la notion de citoyenneté et le rapport à la terre, lequel demeurerait le plus immuable, au regard de la force constitutionnelle qui lui est attachée.

Par la suite, concernant la langue, il s'interroge sur le niveau de revendication de la Nouvelle-Calédonie, qui n'a pas demandé de statut de coofficialité, et les raisons de cette limite, qu'elles

relèvent de l'autocensure ou de la jurisprudence et de l'opposabilité de l'article 2 de la Constitution.

Mme BERTILE, revenant sur les propos de Don Joseph LUCCIONI, observe que les crispations évoquées ne sont pas de nature juridique mais politique et symbolique.

Précisant qu'il ne s'agit aucunement d'un conseil en stratégie politique, et que les élus demeurent les acteurs politiques en charge de définir les modalités de tenue des négociations, elle estime qu'il serait plus opportun, afin d'éviter tout écueil, d'aborder les dossiers par leur biais juridique, plutôt que politique ou symbolique ; en effet, des concepts marquants et marqueurs, tels le statut de résident ou l'autonomie fiscale, gagneraient à être désensibilisés.

Toutefois, le choix politique de présenter ces revendications comme fondamentales est également totalement légitime.

Concernant la question posée par Jean-Martin MONDOLONI, **Mme BERTILE** précise que le pilier le plus inébranlable demeure la langue, comme socle de la Constitution et de la Nation.

Elle 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'Etat.

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 tahitiennes ; le Conseil d'Etat 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 régionale ; une jurisprudence concernant la commune de Galeria existant.

Ainsi, les juges du Conseil d'Etat, 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 régionales demeurent aujourd'hui des coquilles vides.

M. COLONNA observe que l'exposé présenté démontre que la citoyenneté demeure un concept mouvant, connaissant des définitions plus ou moins strictes.

Le Président MACRON en a délivré à la délégation corse son interprétation, respectable, et une ligne de fracture est ainsi apparue dans le débat ; elle relevait, selon les propos de Mme BERTILE, davantage du symbolique et du politique que du juridique, différentes entorses représentant une normalité juridique.

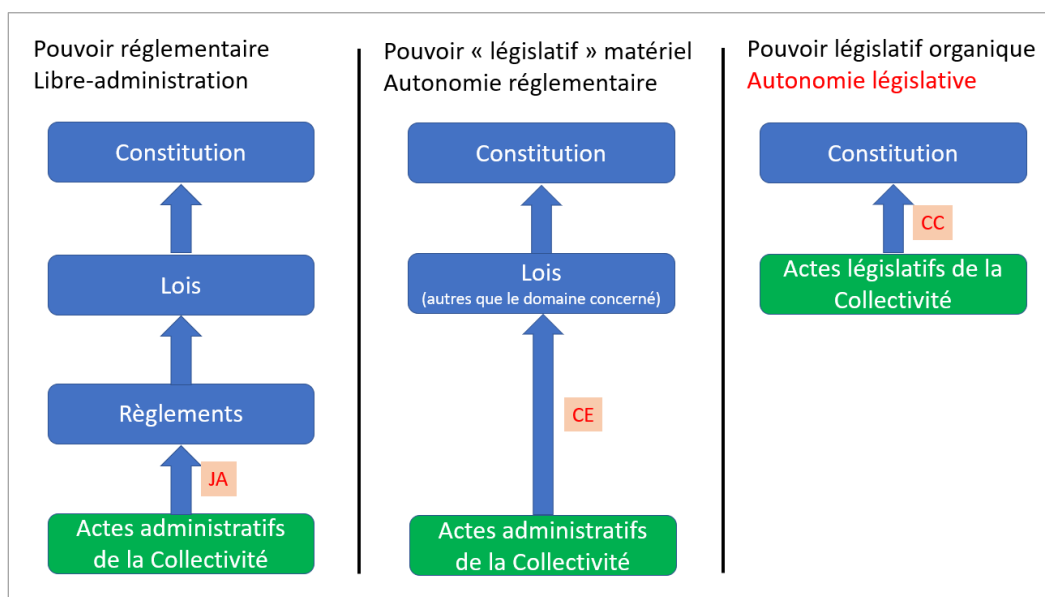
M. LUCCIONI, rappelant que les questions évoquées relevaient d'une dimension constitutionnelle, s'interroge sur la possibilité que, dès lors que la Corse entrerait dans la Constitution et qu'une loi organique viendrait préciser son statut, cela implique une constitutionnalité du statut de résident ou de revendications liées à la langue ou la fiscalité, ou si cela nécessiterait une inscription express dans le texte, au-delà de la seule mention d'un pouvoir législatif octroyé à la Collectivité de Corse.

Mme BERTILE indique que le statut de résident et les mesures en faveur de la population locale octroyés à la Polynésie française figurent clairement au sein de l'article 74 de la Constitution.

A défaut d'une telle inscription, le contrôle des lois organiques, obligatoirement réalisé par le Conseil Constitutionnel, risque de conclure à une inconstitutionnalité du texte.

Elle observe que, concernant tant la Polynésie française que la Nouvelle-Calédonie, les révisions constitutionnelles les ont dotées de dispositifs de droit que refusent le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'État. Leurs décisions sont donc rendues à contre cœur et indiquent, dans une formule spé cieuse, que certaines dispositions sont discriminatoires et contraires aux autres articles de la Constitutions mais que, dans la mesure où elles ont été prévues, soit par l'accord de Nouméa soit par l'article 74C, elles demeurent constitutionnelles.

III. Présentation de Mme BERTILE sur les transferts de compétences aux collectivités autonomes



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

- Découpage des compétences : intégralité d'une matière jamais transférée
=> « saucissonnage »

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

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

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 et 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.

Ainsi, la Nouvelle Calédonie est le seul territoire qui en est doté ; l'ensemble des autres collectivités type Saint-Martin, Saint Barthélemy, ou la Corse, demeurant dans le droit commun de « libre administration ».

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 compétences ne sont pas transférées, comme le démontre notamment la compétence en matière d'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, une répartition des compétences entre l'Etat et la collectivité va être réalisée ; une liste précisera les compétences réservées de l'Etat, celles propres à la collectivité, dites « exclusives », mais également les nombreuses compétences qui seront en réalité partagées.

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

➤ Matières « intransférables », noyau dur régalien (article 73, alinéa 4, de la Constitution) :

- 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

Enfin, certaines matières sont intransférables 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.

➤ Distinction compétence de principe / compétence d'attribution

Droit commun des collectivités territoriales
+ Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon

Compétence de principe = État
Compétence d'attribution = collectivités territoriales

Polynésie française

Compétence de principe = Polynésie française
Compétence d'attribution = État

Nouvelle-Calédonie

Compétence de principe = provinces
Compétence d'attribution = État, Nouvelle-Calédonie

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

L'un 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.

A titre d'exemple, les collectivités relevant des articles 73 et 74, notamment Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, ne disposent que d'une compétence d'attribution.

Romain COLONNA souhaitant que des exemples soient présentés sur ce point, **Mme BERTILE** indique que, dans le droit commun, les communes sont l'échelon des services publics et disposent à ce titre de compétences d'attribution, énumérées, telles 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'Etat 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'Etat 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'Etat 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.

- 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

- Tendance centralisatrice de l'État

Certains domaines réservés à l'Etat sont en réalité des « aspirateurs » à compétences ou des inhibiteurs.

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'Etat, 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'Etat.

Romain COLONNA souhaite savoir si cette tendance centralisatrice de l'Etat est propre à un domaine de compétences ou si elle s'observe sur l'ensemble des territoires autonomes, en étant une constante.

Véronique BERTILE observe que les deux hypothèses sont exactes, et indique qu'elle présentera plusieurs exemples dans la suite de sa présentation.

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

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)

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'Etat 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.

Article 14	Modifié par LOI n°2019-706 du 5 juillet 2019 - art. 5
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 oeuvre 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 oeuvre 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'Etat ; statut des autres agents publics de l'Etat ; domaine public et privé de l'Etat et de ses établissements publics ; marchés publics et délégations de service public de l'Etat 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 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'Etat 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'Etat 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 oeuvre 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 ;

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.

> [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 exercent 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.

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.

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

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.

> [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 desdits 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.

Parmi les compétences particulières de la Polynésie française, des mesures existent en matière foncière pour « *préserver 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'Etat ; 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.

Section 7 : L'identité culturelle. (Articles 57 à 58)

> Article 57

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

La langue tahitienne est un élément fondamental de l'identité culturelle : ciment de cohésion sociale, moyen de communication quotidien, elle est reconnue et doit être préservée, de même que les autres langues polynésiennes, aux côtés de la langue de la République, afin de garantir la diversité culturelle qui fait la richesse de la Polynésie française.

Le français, le tahitien, le marquisien, le paumotu et le mangarevien sont les langues de la Polynésie française. Les personnes physiques et morales de droit privé en usent librement dans leurs actes et conventions ; ceux-ci n'encourent aucune nullité au motif qu'ils ne sont pas rédigés dans la langue officielle.

La langue tahitienne est une matière enseignée dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et primaires, dans les établissements du second degré et dans les établissements d'enseignement supérieur.

Sur décision de l'assemblée de la Polynésie française, la langue tahitienne peut être remplacée dans certaines écoles ou établissements par l'une des autres langues polynésiennes.

L'étude et la pédagogie de la langue et de la culture tahitiennes sont enseignées dans les établissements de formation des personnels enseignants.

La compétence en matière de protection des langues polynésiennes est prévue à l'article 57.

M. COLONNA, revenant sur les propos de Mme BERTILE précisant que le Conseil d'Etat attaquait systématiquement les délibérations dès lors que les membres de l'Assemblée faisaient usage d'une langue autre que le français, y compris à l'oral, observe que l'alinéa 3 de l'article suscité énonce que « *Le français, le tahitien, le marquisien, le paumotu et le mangarevien sont les langues de la Polynésie française. Les personnes physiques et morales de droit privé en usent librement dans leurs actes et conventions ; ceux-ci n'encourent aucune nullité au motif qu'ils ne sont pas rédigés dans la langue officielle.* »

Mme BERTILE indique que ces dispositions sont applicables aux personnes de droit privé mais pas, a contrario, aux membres des assemblées locales.

Mme la Présidente MAUPERTUIS remarque qu'aucune contradiction n'apparaît avec la loi de 1994 relative au service public, opposée par le juge à l'heure actuelle.

Mme BERTILE précise que le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'Etat auraient pu avoir une interprétation moins stricte, bien que le premier alinéa de l'article 57 indique, afin de prémunir la loi organique d'une censure constitutionnelle, que le français est la langue officielle de la Polynésie et que son usage s'impose aux personnes morales.

Toutefois, le deuxième alinéa précise que la langue tahitienne est un élément fondamental de l'identité et qu'elle doit être préservée aux côtés de la langue de la République afin de garantir la diversité culturelle.

Ces dispositions auraient pu faire l'objet d'une interprétation plus proactive du Conseil Constitutionnel ou du Conseil d'Etat, comme permettant la présence du tahitien dans les assemblées, sans évincer le français.

Néanmoins, la langue polynésienne est une matière enseignée dans le cadre de l'horaire normal, et elle peut être remplacée dans certaines écoles par d'autres langues polynésiennes.

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'Etat en sont les garants.

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

Le Conseil constitutionnel est compétent pour censurer un empiètement de l'Etat, 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'Etat, le Conseil d'Etat 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

Mme BERTILE explicite la première décision LOM.

La loi, donc l'Etat, 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'Etat 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

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'Etat ; l'article 14 énonce également que l'Etat 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'Etat, 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)

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.

Compétences propres de la collectivité encadrées :

- doivent toujours s'exercer dans le cadre des engagements internationaux de l'État et de la Constitution ;
- 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.

S'agissant des compétences propres, soit tout ce qui ne relève pas de l'Etat, 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'Etat 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'Etat 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.

Compétences accessoires de la collectivité :

Compétences qui découlent des compétences propres (« implicites »), qui touchent les compétences de l'État : droit pénal par exemple

Compétences partagées :

Participation de la collectivité à l'exercice des compétences de l'État
Encadrée et complexe

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'Etat ; à titre d'exemple, le droit pénal est une compétence de l'Etat mais, pour autant, la collectivité peut participer à l'exercice de compétences dans ce domaine, toujours sous contrôle de l'Etat, 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'Etat 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'Etat 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'Etat, sont importantes en Polynésie car elles permettent un contrôle par la collectivité de l'activité de l'Etat dans le territoire et une adaptation des normes étatiques aux spécificités locales.

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

Cet exercice est encadré et complexe et, dans un arrêt de 2007, le Conseil d'Etat a notamment considéré que le droit du travail n'était pas de la compétence de l'Etat 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'Etat.

Cet arrêt illustre bien le caractère inhibiteur de certaines compétences de l'Etat 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'Etat, 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'Etat.

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

L'Etat 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'Etat.

Ainsi, comme précédemment indiqué, l'attitude de l'Etat 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 : le statut d'autonomie de la Polynésie lui reconnaît une compétence particulière en matière de protection et de promotion des langues 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'Etat 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'Etat 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'Etat.

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.

Stratégiquement, 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. Cela permet également d'avancer dans des négociations pour des compétences que l'Etat n'est pas prêt à transférer.

Pour conclure, **Mme BERTILE** observe que les transferts de compétences qui ont eu lieu en Polynésie française ou en Nouvelle-Calédonie n'ont pas porté atteinte à la souveraineté nationale, ni à l'indivisibilité ou à l'unité de la République ; de plus, le contrôle demeure aux mains de l'Etat, qu'il soit réalisé par le Préfet ou par les juridictions nationales, qui garantissent la prééminence des intérêts nationaux et le maintien de l'unité de l'ordre juridique français.

IV. Echanges avec les commissaires

A l'issue de cette présentation, **Romain COLONNA** remercie à nouveau Mme BERTILE pour le temps consacré à l'Assemblée de Corse et à la Commission.

Il observe que son exposé converge avec les propos entendus lors de différentes auditions, notamment d'Alberto BERTIN, président du Conseil de la Vallée d'Aoste, qui évoquait le cadre de l'Etat central italien.

Il semble donc exister une approche structurelle des Etats centraux vis-à-vis de leurs périphéries et des autonomies.

Enfin, concernant la mise en œuvre de transferts de compétences, les « empiètements » et « enchevêtrements » évoqués témoignent d'une réelle complexité juridique et les territoires qui ont éprouvé l'autonomie par le passé permettent de mesurer le travail en anticipatoire qui devra être mis en place en Corse, en amont de tout futur transfert.

Don Joseph LUCCIONI indique retenir des propos de Mme BERTILE que l'autonomie est un combat, et cela même lorsqu'elle est prévue par les textes et dans le statut de la collectivité concernée.

Des vides juridiques sont ainsi créés et il souhaite donc savoir si cette complexité juridique, et la recherche des moyens humains, matériels et techniques nécessaires, pouvait entraîner une paralysie de l'action publique et, dans le même esprit, quels étaient les retours d'expériences en Polynésie et en Nouvelle Calédonie.

M. COLONNA observe que cette interrogation peut à elle seule faire l'objet d'une réunion spécifique, au vu de son importance.

M. LUCCIONI poursuit en rappelant que les compétences transférées ne le sont jamais entièrement. Toutefois, si la compétence urbanisme venait à être confiée de façon exclusive à la Collectivité de Corse, de la législation à l'instruction des permis de construire et au contrôle de légalité, cela pourrait être un exemple de transfert intégral.

Enfin, observant entendre souvent dans le débat public en Corse, de la part d'associations ou de certains courants politiques, des craintes quant au devenir de certaines protections, qu'elles soient d'ordre social ou environnemental, il souhaite savoir s'il est possible juridiquement dans le cadre d'une loi organique, de prévoir une clause de « mieux-disant social ou environnemental », qui viendrait contraindre le législateur corse autonome.

Mme BERTILE précise que, en parallèle d'un transfert de compétences, se met en place, normalement, un système de compensation, avec un transfert de moyens ou de personnels.

A titre d'exemple, en Polynésie française, dès lors que des compétences de l'Etat ont été transférés, les agents des services déconcentrés ont intégré, avec leur accord, la fonction publique polynésienne.

Par la suite, des formations à la légistique ont été mise en place.

Indiquant avoir créé, avec plusieurs de ses collègues, une association de juristes en droit des Outre-mer, elle a participé à un séminaire avec le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, durant lequel le service légistique de ce territoire avait explicité sa montée en puissance et en gamme depuis 1998 et l'attribution du pouvoir législatif.

Ainsi, les moyens et le personnel compétent s'acquièrent au fil de l'eau.

S'agissant de l'urbanisme, **Mme BERTILE** observe qu'il s'agit d'une compétence dont le périmètre est difficilement définissable. En effet, de nombreuses questions, environnementales notamment, la rejoignent et les frontières demeurent poreuses.

Par ailleurs, concernant cette matière, il convient également de respecter, outre les règles environnementales, les traités internationaux et la Constitution française.

In fine, une compétence n'est jamais totalement transférée car il est concrètement difficile de circonscrire son contour.

Mme BERTILE tient également à évoquer les compétences de l'Union européenne, qui ajoutent une complexité supplémentaire à un mille-feuilles déjà fourni.

M. Romain COLONNA observe que le transfert de compétences et leur partage font naître une complexité importante ; pour autant, une absence de ces transferts n'est pas synonyme de simplicité ; il est rejoint sur ce point par **Mme BERTILE**.

Revenant sur les compétences de la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, elle évoque 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.

Concernant le « mieux-disant social et environnemental », **Mme BERTILE** avoue ne pas disposer de réponse immédiate car il sera nécessaire de préciser cette question.

Elle indique également que, en amont de la seconde réunion prévue début avril, des questions peuvent lui être transmises.

Mme la Présidente MAUPERTUIS observe que le périmètre des compétences n'est jamais défini ad vitam aeternam et qu'il s'agit d'un processus dynamique, observable dans plusieurs régions italiennes ou pour les communautés autonomes espagnoles.

Ainsi, les Baléares sont en renégociation avec Madrid ou le Val d'Aoste avec Rome, sur des éléments de fiscalité notamment.

Mme BERTILE observe qu'un élément de réponse, permettant de sortir de l'impasse évoquée, est de demander la compétence de principe ; dans ce cadre, ce sont les compétences de l'Etat qui doivent être définies et délimitées, le reste revenant, par défaut, à la collectivité.

En Polynésie française, la compétence d'attribution revient à l'Etat, et cela a permis d'échapper à de nombreuses complications.

Mme la Présidente de l'Assemblée précise avoir eu, lors du lancement du processus de discussions, une approche pragmatique consistant à partir du principe d'une définition préalable des compétences que conservait l'Etat de manière exclusive.

Pour les autres, la compétence de principe doit revenir à la Collectivité de Corse, en évitant au maximum tout partage, qui limiterait une mise en œuvre opérationnelle ; ces éléments relevant de la négociation politique.

Mme BERTILE rappelle que, en tant que juriste, et sans jamais penser lier la Corse et l'Outre-mer, elle s'est attachée à présenter les dispositifs juridiques existant en droit français.

Par ailleurs, elle observe 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'Etat ; 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.

M. COLONNA souhaite savoir, à l'aune des éléments exposés et du processus en cours, si les élus de la Corse sont en capacité d'anticiper les angles morts et points noirs divers listés, ou si la culture juridique française impose un chemin tracé.

Il serait en effet plus efficace, dans le cadre des négociations, d'anticiper cette complexité et de simplifier le futur statut de la Corse et la loi organique le déclinant, vers un résultat plus

acceptable tant par le législateur que par les élus et les citoyens qui bénéficient des politiques publiques.

Mme BERTILE estime que cela est juridiquement possible, au regard de l'exemple de la Polynésie française, et précise qu'un mouvement de fond travaille actuellement le droit français en faveur de la différenciation.

Toutefois, une telle anticipation ne pourra être que partielle mais demander la compétence de principe permettra de disposer d'une marge supplémentaire pour définir les législations à modifier et les dispositions qui ne devront plus s'appliquer.

Ces questions seront précisées également lors de la rédaction de la loi organique à venir.

Il sera néanmoins nécessaire de travailler avec de nombreux légisticiens et d'associer la DGCL et la haute administration française, bien que cette dernière représente encore le mammoth du jacobinisme.

A titre d'exemple, **Mme BERTILE** rappelle que, lors d'une réunion tenue au ministère de l'Intérieur, les documents présentés à la délégation corse présentait la différenciation comme une exception, alors qu'elle est aujourd'hui une réalité.

En conclusion, **le Président de la Commission** remercie à nouveau Véronique BERTILE de sa présentation et il observe que de nombreux éléments doivent encore être appréhendés et analysés, afin de nourrir la réflexion des élus, qui devront définir les orientations politiques futures.

Enfin, il rappelle que Mme BERTILE participera à une nouvelle réunion, en présentiel, début avril.

CUMISSIONE DI È CUMPETENZE LEGISLATIVE E REGULAMENTARIE E PÀ L'EVOLUZIONE STATUTARIA

Aiacciu / Visiocunfarenza

Ghjùvi, u 6 di aprili di u 2023

Etaient présents : -la Présidente de l'Assemblée de Corse, Madame Marie-Antoinette MAUPERTUIS,

-le Président de la Commission des Compétences Législatives et Réglementaires et pour l'Evolution Statutaire de la Corse, M. Romain COLONNA,

-Mmes et MM. Don-Joseph LUCCIONI, Nadine NIVAGGIONI, Vice-présidente de l'Assemblée de Corse, Jean-Paul PANZANI, Marie-Anne PIERI et Véronique PIETRI, membres de la Commission,

-M. Petr'Antone FILIPPI et Mme Muriel FAGNI, conseillers à l'Assemblée de Corse,

-Mme Véronique BERTILE, maître de conférences en droit public à l'Université de BORDEAUX.

Etaient excusés : -M. Paul-Félix BENEDETTI (à compléter), membres de la Commission.

A l'ouverture des travaux, le Président de la Commission des Compétences Législatives et Réglementaires et pour l'Evolution Statutaire de la Corse, M. Romain COLONNA, accueille les participants en leur priant de bien vouloir excuser le démarrage différé de cette réunion, dû à des contraintes externes.

Il tient à remercier tout particulièrement **Mme Véronique BERTILE**, de l'**Université de BORDEAUX**, juriste spécialisée sur la question des autonomies et qui a bien voulu accompagner la Commission dans ses travaux, intervenant déjà à deux reprises (*les comptes rendus de ces séances ont été envoyés ou le seront prochainement*).

Il rappelle que l'ordre du jour de cette réunion sera structuré en trois séquences : l'analyse des documents remis par le ministre de l'Intérieur au cours des rencontres thématiques avec les élus de la Corse ; une communication sur les problèmes posés par le jugement du tribunal administratif de Bastia quant à l'usage de la langue corse dans les débats de l'Assemblée ; un essai de qualification des « invariants » constitutifs de l'autonomie, tels qu'on les retrouve dans certains statuts de l'Outre-Mer français, ou dans les régions européennes concernées.

La Présidente de l'Assemblée de Corse, **Madame Marie-Antoinette MAUPERTUIS**, déclare se réjouir de pouvoir accueillir physiquement parlant **Mme BERTILE**, de surcroît pour une nouvelle séance de commission et tout en sachant que ses prestations précédentes se sont avérées particulièrement instructives. La perspective comparatiste retenue est en effet éclairante, notamment en ce qui concerne les statuts des collectivités françaises d'Outre-Mer ou encore, les propos tenus dans le cadre de la dernière rencontre au ministère de l'Intérieur par le **président de la République** en matière de citoyenneté. Les réflexions se sont progressivement étendues à la nécessité d'adapter la rédaction de la constitution en faveur de la Corse et dans le même esprit, aux contenus de la future loi organique en découlant : à cet égard, être en mesure de les concrétiser signifierait aussi que l'on avance dans les discussions. A cet égard, des impératifs majeurs sont en jeu.

Mme Véronique BERTILE, maître de conférences en droit public à l'Université de BORDEAUX, avoue elle aussi son plaisir à participer aux travaux de cette Commission au moyen d'échanges directs avec les Conseillers.

I.L'étude des documents de cadrage fournis par le ministre de l'Intérieur à l'appui de ses rencontres thématiques avec les élus corses.

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, 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 de la position de la haute-administration française, toujours soucieuse de réduire le fait autonomiste.

1)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, 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 une contre-vérité.

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'Energie à plus d'**1 M€** nets.

2) 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 Barthélémy 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).

Mme BERTILE propose, d'abord, de distraire 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'Etat 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** est régie par un statut proche de l'art. 73, reprenant largement le droit commun moyennant quelques amodiations. **St Barthélémy** et **St Martin** exercent quant à elles davantage de compétences, bien que les pouvoirs régaliens continuent à y relever de l'Etat ; 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 négocié des géométries de compétences variables. Quant au terme d'autonomie, lorsqu'il est employé (pour **St Martin** et **St Pierre et Miquelon**) il se révèle purement nominal, sans effets concrets : affichage politique vidé de tout contenu, c'est en réalité une coquille vide.

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. 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 comme on l'a vu lors de la précédente réunion de commission à leurs identités propres- chacun la met en œuvre de façon différenciée. En **Polynésie**, la Collectivité exerce les compétences de principe et l'Etat, celles d'attribution ; alors qu'en **Nouvelle-Calédonie**, ce sont les provinces qui détiennent directement les compétences de principe, l'Etat 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'Etat 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 ce premier exposé en rappelant que les tableaux de synthèse restent globalement fiables, mais s'appliquent comme on le voit à minimiser systématiquement tous les aspects favorables à la différenciation ou à l'autonomie.

La **Présidente MAUPERTUIS** demande des précisions relatives d'une part, à la catégorie européenne de « région ultrapériphérique » susceptible de concerner ces territoires et d'autre part, aux pouvoirs propres dévolus à la **Nouvelle-Calédonie** en matière de relations internationales.

En réponse, **Mme BERTILE** indique d'abord, que la présentation effectuée par le ministère n'évoque le concept de région ultrapériphérique que de façon limitée. En **Nouvelle-Calédonie**, ensuite, les relations internationales demeurent une prérogative régaliennne de l'Etat ; cependant, la Collectivité peut intégrer ès qualité des accords internationaux ou développer des relations de voisinage. A cet égard, il est intéressant de relever que l'**Organisation internationale de la Francophonie (OIF)**, en acceptant l'adhésion de la **Nouvelle-Calédonie**, lui a conféré de facto un statut de gouvernement autonome qu'elle ne reconnaît pas, en revanche, à la **Polynésie** : c'est là un indice montrant que le véritable critère de l'autonomie réside dans l'exercice d'un pouvoir législatif.

Le **Président COLONNA** avait déduit, lui aussi, que la **Nouvelle-Calédonie** incarnait la seule « autonomie » au sens juridique du terme. Pour autant, d'aucuns expliquent régulièrement que le statut calédonien est adossé –et serait donc en quelque sorte dépendant de celui-ci- à un processus d'émancipation potentielle, sanctionné par plusieurs référendums : dans la mesure où les trois consultations prévues ont répété un vote favorable au maintien dans la République française, la pérennité de cette autonomie est-elle aujourd'hui remise en cause ?

Mme BERTILE rappelle qu'en effet, le statut actuel de la **Nouvelle-Calédonie** fait l'objet d'un Titre transitoire dans la Constitution, issu du processus dit des « accords de Matignon », du drame de la grotte d'Ouvéa et de l'existence sur cet archipel d'un peuple premier, les Kanaks, auquel la France a nié tout droit à la possession préférant le rejeter dans des réserves. Il est le fruit d'un accord politique passé en 1988 entre le **FLNKS** indépendantiste de **Jean-Marie TJIBAOU** et le **RPCR** pro-caldoches de **Jacques LAFLEUR**, qui reconnaissait aux kanaks le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans le cadre d'un processus de négociation étalé sur trente ans. L'idée sous-jacente pouvait être, à l'époque, d'inverser le rapport démographique entre ces deux communautés, une démarche de long terme était en tout cas engagée, sachant qu'au bout de trois rejets successifs de l'indépendance, le processus serait alors gelé.

Cependant, un véritable statut d'autonomie s'est construit dans l'intervalle, comprenant un pouvoir législatif que le Congrès territorial s'est maintenant approprié : les lois prises sont de bonne facture et le Conseil constitutionnel n'en a censuré aucune pour défaut de qualité. Aujourd'hui, le processus de « Matignon » est donc arrivé à son terme, les trois scrutins ont été remportés par les partisans du maintien dans la République française –même si le dernier, boycotté par le peuple Kanak, s'est déroulé dans des conditions contestables quoique juridiquement viables : que va-t-on faire dans ce contexte ? Le Titre XIII doit être modifié de façon à conférer à la **Nouvelle-Calédonie** un statut pérenne et à cet égard, personne, pas plus à Paris qu'à Nouméa, ne semble envisager un retour en arrière. On est fondé à penser que le statut actuel sera pérennisé.

Le **Président COLONNA** demande, à ce propos, si cette transformation est à l'origine de la révision constitutionnelle projetée par le **Président MACRON**.

Mme BERTILE répond par l'affirmative, le projet comporterait en l'état deux thèmes, le statut de la **Nouvelle Calédonie** et le confortement du droit à l'Interruption volontaire de grossesse (IVG), auxquels serait rajouté le cas de la Corse.

Elle fait, en outre, observer que pour sortir de la situation de blocage en **Nouvelle-Calédonie**, on est obligé de sortir du système transitoire ; ce faisant, en

constitutionnalisant le statut provisoire, l'autonomie deviendra une notion pérenne dans le droit constitutionnel français. Et il s'agit bien en l'espèce d'une véritable autonomie, au-dessus ce serait l'indépendance –elle n'est pas demandée.

Le Président de la Commission prend acte de ce fait important : l'exception temporaire sera, à l'issue de la révision, normalisée dans le cadre constitutionnel.

M. Don-Joseph LUCCIONI indique, en préalable, que dans les cours de droit constitutionnel auxquels il a assisté au cours de son cursus universitaire, les statuts polynésien et calédonien n'étaient jamais présentés sur un même plan, contrairement à ce qui a été exposé aux élus corses.

Il rappelle, ensuite, que lors de la précédente réunion avait été évoqué le concept de citoyenneté, porteur d'un certain nombre de droits préférentiels en matière notamment d'accès à l'emploi, de propriété, de protection du patrimoine foncier : or, ces droits préférentiels, 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**, où certaines dispositions nationales s'appliquent de plein droit.

Ce qui l'amène à formuler le questionnement suivant : dans le cadre d'une Collectivité de Corse devenue autonome, dont les actes resteraient soumis au juge constitutionnel, est-il envisageable que certaines lois –notamment la loi « Littoral » ou encore le code du Travail- continuent de s'appliquer dans les domaines de compétences transférées ? Cela, de façon à être en capacité de répondre aux interrogations récurrentes liant l'autonomie avec une réduction des protections : il précise, à cet égard, que pour sa formation politique, il appartiendra au peuple de choisir ; pour autant, il aimerait obtenir des précisions sur cet enjeu stratégique.

Mme BERTILE rappelle l'existence de garde-fous au niveau de la constitution française, des traités internationaux et des lois organiques, qui forment un même ensemble de normes supérieures ; de même que le bloc de constitutionnalité comportant, par exemple, la charte de l'Environnement. On pourra, dès lors, procéder à l'instar de la **Polynésie** à un découpage plus ou moins subtil des lois concernées, pour définir ce qui continuera ou pas à relever des références nationales et cela, en fonction des attentes de la Collectivité territoriale. Ce sont là de grands principes, qui peuvent être interprétés de différentes façons.

3. 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).

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.

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 Etat fortement décentralisé, l'autonomie dans le cadre d'un Etat unitaire, ou pas d'autonomie dans le cadre d'un Etat unitaire, le ministère de l'Intérieur emploie toujours –exemples cités à l'appui- les mêmes termes, cherchant à minimiser l'effet autonomiste et à imposer la notion d'un cadre national unitaire régulateur.

La **Présidente MAUPERTUIS**, pour mieux connaître les cas des îles sarde, sicilienne ou baléares que les territoires français d'Outre-mer, se rappelle –cynisme, manque de temps ou de préparation ?- que nos interlocuteurs s'avéraient parfois « limites » dans l'interprétation des compétences exercées dans ces régions.

Mme BERTILE en convient, il existe un formatage incontestable parmi des hauts-fonctionnaires issus de grandes écoles utilisant des biais très jacobins. Cet état d'esprit provient sans doute de l'histoire des institutions françaises depuis 1789, la décentralisation n'ayant été véritablement engagée dans ce pays qu'après 1871 et surtout 1982.

A cet égard, la France n'a pas pris le virage décentralisateur de la même manière que l'Italie ou l'Espagne, Etats qui étaient eux-aussi très centralisés avant de connaître des expériences malheureuses de fascisme et de franquisme qui les ont obligés, ensuite, à concilier unité et diversité. N'ayant pas vécu de telles dictatures, la France continue quant à elle à se penser comme un Etat légitimement unitaire, entretenant une fiction selon laquelle tous ses citoyens parleraient français, auraient la même culture et la même citoyenneté. Cette fiction, révélatrice d'une vision uniformatrice, n'est pas complètement vérifiée sur le continent et encore moins en Outre-mer ; or, le droit étant le reflet de la société, il ne saurait prendre sur le terrain sociétal dans de telles conditions.

En France, faute d'avoir pris ce virage de la diversité, la légitimité reste nationale : exercée par le président de la République, l'Assemblée Nationale et le Sénat, elle doit primer sur la légitimité des élus locaux bien que ceux-ci ne l'aient pas moins reçue du suffrage universel.

Dans le même esprit, **Mme BERTILE** souhaite attirer l'attention sur le caractère très dogmatique de la France, rapportée aux principes de subsidiarité et de bonne gouvernance de ses voisins européens. Souvent en Europe, la décision doit être prise au plus près des citoyens, selon des objectifs d'efficacité et de proximité, et l'autonomie apparaît corrélée à la subsidiarité. En France, en revanche, le pouvoir réglementaire des collectivités locales doit s'exercer dans un cadre très contraint, en bas de l'ordre administratif.

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 Etat 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. 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 Etats 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'Etat 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 Etat / Collectivité ne serait pas à réinterroger. Faire préciser ce qu'entendait le **président de la République** constitue donc un enjeu important.

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

La **Présidente MAUPERTUIS** remercie l'intervenante pour son effort d'analyse de la parole présidentielle, rapportée de surcroît aux documents ministériels.

Elle fait observer pour sa part que lorsque l'Etat parle de rapprocher le statut de la Corse de celui des îles italiennes, il renvoie ce faisant à « Italie » mais aussi à « île ». A cet égard, chez notre voisin les statuts particuliers concernent trois territoires

frontaliers et deux territoires insulaires, et pour autant l'Etat central n'a reconnu que récemment cette dimension géographique, dans la mesure où à l'origine, les statuts avaient été édictés en réponse à des revendications politiques et dans des contextes précis. L'Italie a d'ailleurs une histoire largement différente de celle de la France, et l'on ne se positionne pas ici dans un système Etat / Région qui soit du même ordre.

Cependant, elle voudrait savoir si l'on pourrait envisager de faire référence, dans la constitution française, à un critère géographique pour justifier le statut de la Corse.

Mme BERTILE confirme le fait que l'on puisse juridiquement modifier la constitution sur un critère géographique. L'Union européenne a 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. Et dans la doctrine anglo-saxonne, l'insularité apparaît non seulement créatrice de droits législatifs et réglementaires, mais encore comme une marque de souveraineté.

Le Président COLONNA a noté, au ministère de l'Intérieur, un choix de présentation susceptible de s'avérer positif ou au contraire, inquiétant. Nos interlocuteurs ont évoqué l'autonomie dans leur présentation de l'Outre-mer français mais choisi exclusivement des îles comme référence dans le cadre européen. Sans être explicite, leur raisonnement pourrait induire que s'agissant de la Corse, l'autonomie ne serait pas motivée par l'éloignement ou le passé colonial (DOM/TOM), mais par l'insularité. Dans l'exemple italien, c'est le fait insulaire qui semble intéresser le ministère et non la structure constitutionnelle. Auquel cas, cela démontrerait que pour le gouvernement français, l'autonomie n'est pas une valeur centrale et il ne s'agit pas de changer de « logiciel » dans la relation Etat / territoire.

Mme BERTILE partage cette appréciation : l'insularité serait alors la justification de l'exception corse pour rester dans la fiction habituelle et éviter une extension à d'autres régions sur le continent.

M. LUCCIONI estime que ce paramètre peut s'avérer de nature à rassurer l'Etat : l'insularité, en effet, est un fait objectif, géographique, tandis que le mouvement national corse invoque des droits politiques ; et de la même manière, des différences dans la citoyenneté apparaissent susceptibles de déboucher sur des droits préférentiels.

Il rappelle, par ailleurs, qu'**Emmanuel MACRON** a toujours affirmé l'exclusivité de la souveraineté nationale sur celle des élus régionaux et que la DGCL n'a pas voulu devenir la direction des collectivités « territoriales » -en dépit de la réforme constitutionnelle en faveur de la décentralisation- car elle y voyait un risque de démembrement. C'est là un état d'esprit typiquement français et d'ailleurs, la

constitution de 1958 apparaît de nos jours quelque peu archaïque dans l'ensemble européen : alors que les constitutions postérieures à la seconde guerre mondiale contiennent des chartes de droits, celle-ci procède d'objectifs datés (régler la crise algérienne, restaurer l'autorité et l'efficacité de l'Etat) et c'est au Conseil constitutionnel qu'est revenue la mission d'affirmer, au gré de sa jurisprudence, certaines garanties de droits et libertés.

La parole présidentielle vaut ce qu'elle vaut –prenant d'abord pour référence la **Polynésie** et ensuite les îles méditerranéennes, cependant, l'exemple du Portugal, Etat unitaire et centralisé accordant l'autonomie seulement à ses territoires insulaires, pourrait rassurer Paris et c'est là une carte à jouer.

Mme Véronique PIETRI, qui a relevé que la **Nouvelle-Calédonie** bénéficiait d'un Titre -et non d'un article- dans la constitution, demande si les élus pourraient exiger ce type de positionnement pour la Corse : ce qui correspondrait davantage à nos aspirations, en nous autorisant à créer un cadre original, plus approprié.

Le Président COLONNA rappelle, à cet égard, que plusieurs groupes ont porté cette revendication sous la mandature précédente.

Mme BERTILE précise que la constitution est composée d'articles structurés en titres pour des raisons de lisibilité et cohérence. Le Titre XII est consacré aux collectivités territoriales quand un Titre XIII traite de la **Nouvelle-Calédonie**. D'un point de vue juridique, titres et articles revêtent la même valeur, politiquement le titre vaut en revanche affirmation d'une distinction, d'une singularité.

On pourrait envisager, selon la numérotation actuelle, un Titre XIV pour la Corse : auquel cas, avec un titre propre, la Corse ne relèverait plus complètement du droit commun des collectivités territoriales, elle bénéficierait à tout le moins de certaines spécificités. Ce titre devrait alors comporter plusieurs articles –à la différence des statuts définis à l'article 73, par exemple une disposition de principe et une autre renvoyant à la loi organique pour en préciser les contenus : compétences transférées, régime d'application des lois et règlements, nature des actes édictés.

Le Président COLONNA fait observer qu'un titre spécifique, positionnant la Corse de façon singulière, pourrait en outre rassurer l'Etat relativement aux risques de contagion potentielle avec d'autres régions.

Mme BERTILE en convient, sans en faire pour autant un argument absolu : l'**Outre-mer** et la **Polynésie** bénéficient déjà de statuts différenciés sur la base de l'article 73.

Mme Marie-Anne PIERI voudrait des précisions complémentaires quant à la répartition des compétences (notamment, celles transférées dans le cadre de la loi organique / celles restant à l'Etat) et ses motivations.

Mme BERTILE cite à cet effet l'exemple de la **Polynésie** : la compétence de principe appartient à la Collectivité, les matières conservées par l'Etat sont énumérées limitativement, par défaut tout le reste incombe à l'archipel.

M. LUCIONI fait valoir qu'un titre spécifique aurait, de surcroît, l'avantage d'éviter la dialectique Corse / Outre-mer qui venait interférer dans le débat public à la fin du XXe siècle.

Le Président COLONNA fait observer, dans le même esprit, qu'en France le principe de subsidiarité consiste à prendre les décisions au niveau le plus adapté quant en République Fédérale Allemande, il s'agit du niveau le plus proche du terrain : ce qui pour lui n'est pas anodin.

Mme BERTILE estime cependant que ce concept est assez difficile à saisir, ouvrant droit à plusieurs interprétations en Europe ; tout en sachant qu'au niveau communautaire, on se préoccupe surtout de la répartition des compétences entre les Etats membres.

II. Une communication sur le régime juridique des langues régionales.

Mme BERTILE précise, en préalable, avoir consacré sa thèse universitaire, en 1999, à une étude comparée France / Espagne / Italie dans un contexte d'effervescence provoqué par la décision du Conseil constitutionnel relative à la non-ratification par la France de la **Charte européenne des langues régionales ou minoritaires**. Elle s'était, d'ailleurs, d'autant plus intéressée à cette polémique qu'elle-même pratiquait une langue régionale.

En l'espèce, la décision rendue par le Conseil 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 à censurer en 1991 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 en France même 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.

Alors qu'en France cette indivisibilité de la République est le corolaire 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).

Dès lors, le rang accordé aux langues régionales ne peut être le même. En France, l'article 2 dispose que « *la langue de la République est le français* » quand l'article 75-1 indique que « *les langues régionales appartiennent au patrimoine de la République* ». En Italie, l'article 6 affirme 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'Etat. 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* ».

M. LUCCIONI demande si en Espagne, est mis en application un droit de territorialité.

Mme BERTILE lui répond par l'affirmative : ce n'est pas Madrid qui impose une langue officielle sur le territoire d'une Communauté, le choix appartient aux dirigeants de celle-ci.

Le **Président COLONNA** apporte une nuance : il ne s'agit pas pour autant d'un principe de personnalité, un catalan par exemple n'a pas le droit de pratiquer sa langue en Castille.

Mme BERTILE en convient, de tels droits s'entendent dans le cadre des Communautés autonomes de rattachement.

Pour elle, cette question des langues régionales renvoie, en fait, à une sorte de face à face entre la langue de l'individu et l'identité de l'Etat lorsque celui-ci s'identifie lui-même à une langue : comment ce rapport va-t-il se définir ? En France, l'Etat

pratique depuis 1789 une conception dogmatique, intellectuelle, de combat : rappelons à cet égard que la langue française n'était guère employée à l'époque en-dehors de l'île de France et que se posaient aussi des enjeux politiques, religieux ou militaires.

Mme Muriel FAGNI demande des précisions sur la valeur des dispositions de l'article 75-1 : qui peut en être redevable ?

Pour Mme BERTILE, il convient effectivement de se demander quels pouvoirs publics sont responsables de son application : l'Etat seul, ou l'Etat et les collectivités territoriales ? A l'origine, cette disposition devait figurer à l'article 2, mais le Parlement a préféré reléguer les langues régionales au fond du texte constitutionnel. D'un côté, le Titre XII confère un mandat implicite en la matière aux collectivités territoriales, et cela pourrait induire que si l'Etat ne faisait rien, il appartiendrait à celles-ci de s'en saisir. De l'autre, le Conseil constitutionnel, saisi par le biais d'une question prioritaire, n'a pas hésité à affirmer que l'article 75-1 était en l'espèce dépourvu de toute portée juridique.

Ce sont, en fait, deux conceptions qui s'opposent : on part de l'Etat qui détermine les modes de gestion des langues / on part de l'individu pour lui garantir un certain nombre de droits d'usage. 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 se demande, 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 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. Celui-ci a rendu une dizaine de décisions sur ce sujet et il a pu indiquer, par exemple, que la loi « **TOUBON** » admettait la mise

en œuvre d'un système de traduction ou que sa propre interprétation de la conformité de la loi « **MOLLAC** » n'excluait pas d'agir en faveur des langues régionales. L'article 2 de la Constitution, d'ailleurs, affirme un usage obligatoire du français sans qu'il soit forcément exclusif et des interprétations plus poussées seraient utiles à cet égard.

Le Conseil, cependant, a estimé que l'enseignement des langues régionales devait rester facultatif et ce aussi bien pour l'élève que pour l'école ou l'administration : avec une telle conception, rien ne garantit la pérennité de cet enseignement au cours de la scolarité. Dans le même esprit, dès lors que l'Etat ne se souciait pas d'agir en faveur des langues régionales, il a reconnu cette compétence aux régions, qui demeurent toutefois en position de subordination. Il fait par conséquent primer l'approche sous l'angle de l'unité de l'Etat sur une approche en termes de droits linguistiques, procédant de la fiction selon laquelle tout citoyen de la République parlerait aujourd'hui le français et serait en capacité de comprendre ou s'exprimer dans la langue officielle. C'est sans doute vrai en métropole, tout en aboutissant au fait paradoxal qu'un ressortissant anglais ou allemand peut utiliser sa langue originelle, contrairement à un résident basque ou corse qui lui, est réputé connaître parfaitement le français ; ça l'est beaucoup moins en Outre-mer, où certains habitants ne pratiquent que leur langue régionale et rencontrent des difficultés concrètes à faire valoir leurs droits fondamentaux. C'est une violence étatique que d'imposer à quelqu'un une langue qu'il ne maîtrise pas correctement.

On devrait pourtant rechercher une approche de complémentarité, avoir une langue officielle dans la République ne signifiant pas en exclure les langues régionales –contrairement aux langues des migrants. Or, en privilégiant la conception actuellement en vigueur, les langues régionales se retrouvent cantonnées en France dans la sphère privée, où elles ne pourront que décliner, et cela sur la base d'un fondement –l'unité et l'indivisibilité- que nos voisins n'utilisent pas dans le même sens d'opposition.

Le **Président COLONNA** voudrait des précisions sur deux principes.

Celui de l'enseignement facultatif de la langue corse, d'abord : enseigner le corse dans le cadre scolaire répond à une demande du corps social insulaire, exprimée depuis 1983 ; depuis 2022, l'Etat est dans l'obligation de proposer cet enseignement, or, du fait de son caractère facultatif, il n'en tire pas les conclusions.

Celui de l'usage réputé connu de la langue française, ensuite : il suppose que tout le monde maîtrise cette langue de la même façon, ce qui est une fiction dans la mesure où il s'agit d'une langue normée qu'une part non négligeable de la population – y compris en Ile de France- n'est pas en capacité de comprendre ou d'utiliser (ex. dans le domaine juridique).

Mme BERTILE rappelle que le Conseil constitutionnel a posé une réserve d'interprétation conditionnée, justement, au caractère facultatif de l'enseignement des langues régionales. La loi « **MOLLAC** », qui a étendu les dispositions obtenues en Corse à l'ensemble des autres régions, en incluant les langues régionales dans le patrimoine immatériel, n'en a pas moins été censurée sur le caractère immersif de l'enseignement, moyennant une interprétation là encore jusqu'aboutiste, imaginant que le français serait exclu de l'immersion pour mieux refuser celle-ci (alors qu'en différenciant langue d'enseignement et langue de communication, on aurait pu parfaitement l'accepter). Cela n'a pas manqué, d'ailleurs, de générer une instabilité dans les écoles privées pratiquant l'immersion.

Mme PIETRI revient sur le jugement du tribunal administratif de Bastia qui a censuré les dispositions de l'article 1^{er} du règlement intérieur de l'Assemblée de Corse pour non-conformité à l'article 2 de la constitution. Dès lors que cet article n'imposerait pas l'usage exclusif de la langue française, on est fondé à y voir une position politique, auquel cas, ce n'est pas un défaut d'intelligibilité des débats publics qui serait en cause et la mise en œuvre d'un système de traduction ne suffirait pas à lever l'obstacle.

Mme BERTILE avoue ne pas avoir été surprise par ce jugement, qui applique l'interprétation exclusive du Conseil constitutionnel. Il ne référence même pas l'article 75-1 sur les langues régionales. On est bien, pour elle, sur un positionnement politique, de principe, qui prétend confondre usage obligatoire avec usage exclusif en dépit du fait que le juge constitutionnel lui-même pourrait accepter un système de traduction. Des décisions de ce genre sont déjà intervenues dans l'ordre administratif contre, par exemple, la commune de Galeria (qui prévoyait la tenue d'un conseil municipal sur deux en langue corse et le dépôt des traductions par écrit) ou encore en **Outre-mer**, malgré les statuts particuliers et le fait que depuis toujours, des élus s'expriment dans leur langue propre : comme on l'a vu, le Conseil d'Etat n'hésite pas à annuler des délibérations en **Polynésie** pour ce seul motif, estimant qu'elles avaient été viciées dans une formalité substantielle.

Le juge administratif joue ce faisant le rôle d'un policier de la langue, même lorsque l'emploi de la langue régionale n'a pas d'impact. A Montpellier, d'ailleurs, une instance est en cours contre les règlements intérieurs d'une vingtaine de communes, déférés devant le tribunal administratif par le préfet au motif qu'ils prévoyaient une traduction en catalan ; il sera intéressant de suivre la décision qui sera rendue.

En ce qui la concerne, Mme BERTILE estime qu'affirmer l'usage obligatoire du français tout en acceptant l'emploi du catalan sous préjudice de sa traduction est une disposition parfaitement légale. Ce qui lui paraît grave, en revanche, c'est quand on réfute l'usage oral d'une langue régionale, cela lui semble contraire au droit

international, aux droits fondamentaux. On pourrait à la limite admettre qu'un élu conteste des débats qui se tiendraient dans une langue qu'il ne comprend pas ; dans le cas d'un tiers, c'est beaucoup plus compliqué du moment que la délibération incriminée est rédigée en français.

La **Présidente MAUPERTUIS** souscrit à cette interprétation : prétendre imposer l'exclusivité de la langue française lui semble relever d'un parti-pris politique, d'autant que la loi « **TOUBON** » visait à contrer l'usage invasif de l'anglais ; de même, il lui paraît contestable d'assimiler le débat démocratique à une mission de service public.

M. Petr'Antone FILIPPI, faisant observer que la **Nouvelle-Calédonie** reste malgré tout soumise au contrôle du Conseil constitutionnel, voudrait savoir si avec le même degré d'autonomie, celui-ci pourrait continuer à censurer l'usage du corse.

Mme BERTILE rappelle qu'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'Etat affirme régulièrement le primat exclusif de l'article 2 de la constitution. Dans ce contexte, il lui paraîtrait judicieux de conférer dans le 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.

M. LUCCIONI, relativement au jugement du tribunal administratif de Bastia, demande si celui-ci est applicable à l'audiovisuel public qui bénéficie, pourtant, d'une convention avec l'Etat et la Collectivité sur la diffusion de la langue corse. Concernant, ensuite, la citoyenneté, il voudrait savoir quel serait le positionnement juridique le plus avantageux pour autoriser des mesures spécifiques de garantie d'accès dans certains domaines. S'agissant, enfin, de la co-officialité, il demande si à l'instar de l'Italie ou de l'Espagne, celle-ci s'imposerait aussi aux administrations publiques de l'Etat.

Mme BERTILE indique, dans ses réponses, que le régime de co-officialité fait effectivement de la connaissance des langues régionales concernées un critère d'embauche dans les services publics. Le positionnement le plus avantageux pour la langue corse se situerait dans le Titre spécifique à la Corse, sans doute aussi de façon moins éclatante dans les contenus renvoyés à la loi organique, de préférence à un complément à l'article 75-1 qui n'aurait guère de valeur. Et pour ce qui est du jugement évoqué, celui-ci rencontre ses limites avec les dispositions relatives à l'enseignement et à l'audiovisuel.

Pour **M. COLONNA**, il est clair en tout cas que l'expression de l'élu et l'écoute par le citoyen ne relèvent pas d'un même registre, dans la mesure où contrairement au premier, le second ne participe pas à la décision.

La **Présidente MAUPERTUIS** tient à remercier l'intervenante pour cette communication.

La principale difficulté à laquelle on est confronté en France, réside dans l'adéquation totale unicité/uniformité/indivisibilité, et dans l'assimilation de l'Etat à la France et de la France à son Etat ; alors que dans l'ensemble européen, ce genre de problème ne se pose absolument pas. En Belgique par exemple, malgré les conflits linguistiques que l'on connaît, le représentant au Parlement européen du peuple inuit a droit à son propre système de traduction : le droit linguistique fait en effet partie des droits fondamentaux et la Charte qui les édicte indique notamment que les discriminations en matière de langues sont prohibées (art. 21) et que l'Union européenne respecte la diversité des langues (art. 22).

Dans cet esprit, on aura, selon elle, tout intérêt à mettre en avant cet argument de la discrimination quand on prétend nous interdire de débattre en langue corse dans l'hémicycle, sauf à risquer l'annulation de nos délibérations.

Le **Président COLONNA** indique avoir dressé la liste, à titre personnel, des traités internationaux applicables, de l'ONU à l'UNESCO et l'Union européenne : ils reprennent tous la même phraséologie. Il tient à remercier lui aussi **Mme BERTILE** pour sa précision et son adaptabilité, elle a largement répondu au cours de ces trois auditions à l'objectif de la Commission : c'est un processus qui a été engagé, il appellera sans doute d'autres développements.

III. Les invariants de l'autonomie.

Du fait de l'horaire, **Mme BERTILE** se limite à esquisser la synthèse de ce qui constitue, selon elle, les invariants de l'autonomie :

-la Collectivité reste dans l'Etat et demeure soumise dans ce cadre aux normes hiérarchiquement supérieures (constitution, lois organiques, traités internationaux ratifiés) ;

-dans toute autonomie, est prévue une répartition des compétences entre l'Etat et la Collectivité, selon des compétences de principe et d'attribution ou selon des compétences partagées ;

-un représentant de l'Etat 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.

A son tour, **Mme BERTILE** souhaite remercier la Commission : le droit consistant à régir une société, de tels échanges nourrissent sa propre réflexion.

Avant de lever la réunion, le Président de la Commission remercie tous les participants pour leur investissement et la qualité des échanges.

COMMISSION DES COMPETENCES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES ET POUR L'EVOLUTION STATUTAIRE DE LA CORSE

Réunion du mardi 18 avril 2023

Teams et Salle n°5 Michel ROCARD (Aiacciu)

Etaient présents :

M. Romain COLONNA, Président de la Commission ;

Mme Marie-Antoinette MAUPERTUIS, Présidente de l'Assemblée de Corse ;

M. Don Joseph LUCCIONI, Vice-président de la commission ;

Mmes et MM. Vannina CHIARELLI LUZI, Angèle CHIAPPINI, Jean-Martin MONDOLONI, Nadine NIVAGGIONI, Jean-Paul PANZANI, Marie-Anne PIERI, Véronique PIETRI, membres de la Commission.

Assistait également à la réunion :

M. Gilles SIMEONI, Président du Conseil exécutif de Corse. ;

Mmes et MM. Danielle ANTONINI, Paul-Joseph CAITUCOLI, Muriel FAGNI, Anne-Laure SANTUCCI, conseillers à l'Assemblée de Corse.

Etaient absents et représentés :

Mme Valérie BOZZI par Mme Marie-Anne PIERI.

Etaient absents :

Mme et MM. Jean-Félix ACQUAVIVA, Jean-Christophe ANGELINI, Paul-Félix BENEDETTI, Françoise CAMPANA, Marie-Hélène CASANOVA-SERVAS, Josepha GIACOMETTI-PIREDDA.

Etaient auditionnés (depuis Trento) :

M. Walter KASWALDER, Président du Conseil de la Province Autonome de Trento, Mme Francesca DEPEDRI, Cheffe de Cabinet du Président, M. Giuseppe SARTORI, Secrétaire Général du Conseil.

M. Romain COLONNA, Président de la Commission, remercie M. KASWALDER et ses services, et explicite le fonctionnement de la Commission, qui mène une réflexion sur le concept d'autonomie, particulièrement complexe, et ses différentes déclinaisons à l'échelle européenne, tant sur des territoires insulaires que bénéficiant d'une continuité territoriale.

Il rappelle qu'un réel statut d'île autonome pour la Corse est une très ancienne revendication de la majorité territoriale, qui a été élue sur ce sujet, et de la famille nationaliste corse.

La Commission a donc mené un important travail depuis plus d'un an, et va rapidement réaliser un premier point de synthèse générale.

Mme la Présidente MAUPERTUIS remercie également Walter KASWALDER et présente la région du Trentino-Alto Adige, ainsi que le processus, dynamique, ayant conduit à l'autonomie de ce territoire et des deux provinces du Trentino, comprenant la ville de Trento, et de l'Alto Adige Sudtirol, avec celle de Bolzano, de populations quasi identiques.

Mme la Présidente de l'Assemblée rappelle les singularités de ce territoire, d'un point de vue social et culturel mais également linguistique. En effet, plusieurs langues y sont usitées : l'italien, l'allemand, mais également le ladin, le mochène et le cimbre.

Enfin, cette région transfrontalière a évolué d'une situation sociologique et économique particulièrement difficile au sortir de la seconde guerre mondiale à une autonomie opérationnelle aujourd'hui, en passant par une période marquée par la violence dans les années 1960.

Aujourd'hui, ces provinces sont parmi les plus riches d'Italie, avec un niveau de vie élevé ; il sera donc intéressant d'étudier cette mutation, qui démontre que la démocratie et la négociation peuvent permettre de construire un chemin de paix.

Le Président du Consiglio della Provincia Autonoma di Trento, Onorevole Walter KASWALDER, tient, en préalable, à complimenter la Présidente MAUPERTUIS pour l'excellence de son italien et à saluer le Président COLONNA et l'ensemble des commissaires.

Il rappelle que le Trentino-Alto Adige / Südtirol, région autonome constituée de deux provinces qui le sont aussi, a toujours été une terre d'autogouvernement, dont les populations sont habituées à gérer les biens communs de manière collective.

Ce territoire a appartenu à l'Empire d'Autriche-Hongrie jusqu'au démantèlement de celui-ci en 1918, avant d'être annexé par l'Italie en 1919 dans le cadre du traité de Saint-Germain ; sans consultation populaire, cependant, ce qui est dommage car cela aurait été le moyen de s'assurer du consentement de ses habitants -on peut, d'ailleurs, imaginer que ceux-ci auraient préféré rester autrichiens, avec une administration plus performante. Les vingt années de la période fasciste ont ensuite créé de nombreux problèmes, notamment une politique d'assimilation forcée, une majorité de la province de Bozen / Bolzano se retrouvant contrainte de parler italien. Mais à la fin de la seconde guerre mondiale, Alcide de GASPERI, qui était originaire de la province de Trento et avait lui-même siégé dans les institutions austro-hongroises, dirigeait l'Italie et il a été en capacité d'inclure dans le traité de paix de Paris une disposition en faveur de l'autonomie de sa région d'origine. Le statut d'autonomie du

Trentino-Alto Adige est donc le produit d'un accord international, négocié par de GASPERI pour l'Italie et Karl GRUBER pour l'Autriche, et garanti par de grandes puissances extérieures.

En 1948, les premières élections ont vu la victoire du Südtiroler Volkspartei (SVP - Parti Populaire du Tyrol du Sud) dans la province autonome de Bozen / Bolzano et de la Democrazia Cristiana dans celle de Trento : chacune de ces formations se retrouvait majoritaire chez elle sans l'être au niveau régional, tout en défendant des approches différentes, dans la mesure où le SVP promouvait l'autogouvernement et que les populations germaniques estimaient qu'appliquée à l'échelle régionale -où les italophones étaient les plus nombreux- l'autonomie ne garantissait pas suffisamment leurs droits. S'en est suivie une phase de tensions puis de violences, marquée au cours des années 1960 par de nombreux attentats contre des biens publics.

Dans ce contexte difficile, une commission dite des « 19 », composée de personnalités de haut niveau représentant les populations italophones (11), germanophones (sept) et ladines (un), emmenées notamment par Silvius MAGNAGO, gouverneur du Südtirol, rechercha au cours de nombreuses conférences un nouveau compromis : celui-ci, adopté en 1969 sous la forme d'un « *Paket / Pacchetto* » de 139 mesures, déboucha sur le second statut de 1972. La mise en œuvre de l'ensemble de ces dispositions s'étalonna jusqu'en 1992, date à laquelle l'Autriche, qui assure la tutelle internationale des intérêts de la population germanophone, pouvait déclarer l'extinction du contentieux.

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-Etats. En effet, en dehors de la monnaie -qui aujourd'hui relève d'ailleurs du niveau européen et non plus des Etats membres- 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 regroupant pour constituer l'Assemblée Régionale, qui siège alternativement à Trento (en première moitié de sa législature) et à Bozen / Bolzano (en seconde moitié).

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. Il s'avère, par exemple, plus facile pour les maires de s'adresser aux élus provinciaux ou régionaux que de faire remonter leurs attentes vers la capitale. De son côté, le Président de la Province de Trento peut utiliser un budget approchant les 5 Mds € (pour 500.000 habitants) pour mobiliser des fonds et les répartir en fonction des besoins des élus locaux. C'est là un système de gestion du territoire beaucoup plus simple et efficace, sachant que la représentation des communes et communautés est également assurée par le Conseil des Autonomies.

L'autogouvernement est aussi un gage de flexibilité, étant donné qu'au niveau national, les problèmes par exemple de la Calabre ou de la Sicile ne sont pas les mêmes que ceux du

Trentin, c'est sans doute pareil en France entre la Normandie et la Corse : parvenir à une harmonisation d'ensemble est donc souvent complexe. Dans un cadre d'autonomie, en revanche, on est plus cohérent et efficace, que ce soit pour ajuster les lois ou mobiliser les ressources. Ici, 90% des recettes fiscales perçues sur son territoire reviennent à la province, qui a par conséquent les moyens de son gouvernement.

Parmi les cinq régions italiennes dotées d'un statut spécial, c'est le Trentino-Alto Adige / Südtirol qui est en pointe, y compris sur la question sensible des retraites. Lorsque des étudiants viennent visiter son institution, le **Président KASWALDER** peut légitimement faire valoir que plus le pouvoir administratif est articulé avec le peuple et mieux il fonctionne –c'est le cas à la Province et aussi dans les communes, lorsque les élus sont directement contrôlés par la communauté ; plus l'administration est lointaine, ce qui est le cas à Rome ou encore à Bruxelles, et moins cela est vrai.

Il conclut sa présentation en estimant que l'exemple des Provinces de Trento et Bozen / Bolzano, qui occupent les premiers rangs dans les classements européens, démontre que l'autogouvernement est une course peut-être longue, mais probante.

De plus, une commission des « 12 » (six représentants du Parlement italien, six représentants de la Région et des Provinces autonomes) réfléchit actuellement à de nouveaux transferts de compétences : par exemple, dans la tutelle des grands carnivores (les ours) ou les concessions des grands réseaux d'énergie hydraulique. Les populations ne renonceront pas, en tout cas, à l'autonomie ou à leur capacité d'autogouvernement.

A cet égard, la Corse est d'après lui sur la route juste.

Le **Secretario Generale del Consiglio, Dottore Giuseppe SARTORI**, intervient à la demande du Président pour apporter quelques éclairages complémentaires.

Il débute son propos en précisant que c'est pour lui un honneur que de pouvoir intervenir devant les représentants d'une communauté actuellement en attente d'une autonomie que sa région a déjà obtenue et ne valorise d'ailleurs peut-être pas suffisamment à l'extérieur.

S'agissant de la négociation de ce processus d'autonomie, il rappelle qu'il a été introduit en 1948 par le haut, à la suite d'un accord international et, comme tous les processus de cette catégorie, il a généré en cela des troubles politiques, de la violence et une contraction des rapports avec l'Etat. L'autonomie, en effet, est faite d'un statut comportant des normes ; or, toute compétence écrite soulève deux problèmes : dans sa portée concrète (ex. l'autonomie scolaire englobe-t-elle aussi les programmes) et dans ses délais de mise en œuvre ; cela ne va pas sans favoriser des rétractations de l'Etat sur ces deux plans. D'ailleurs, les régions italiennes ordinaires ont dû attendre quarante à cinquante ans pour obtenir quelques compétences.

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'Etat 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

négoier avec ceux de l'Etat -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 : en reprenant l'exemple de la compétence scolaire, on a transféré d'abord le primaire, puis le secondaire, puis les personnels enseignants. Dans le même temps, le statut évolue, tout comme les attentes de la société, le processus de négociation se poursuit donc, avec des paramètres politiques ou des exigences qui s'auto-développent, comme on peut le vérifier dans le domaine de l'hydraulique. D'un côté, il y a une progressivité et de l'autre, des problèmes qui apparaissent et doivent être résolus de manière concrète.

Pour le **Dott. SARTORI**, l'enjeu financier n'est pas non plus à négliger. En 2009, l'Etat italien a dû affronter une crise financière majeure et sa réaction a consisté en une recentralisation au nom de l'urgence budgétaire. Dans un tel contexte, les deux Provinces autonomes ont préféré négocier la garantie de leur ratio de recettes fiscales (comme on l'a vu, les 9/10^e de ce qui est produit sur leurs territoires respectifs) et pouvoir continuer à employer celles-ci au service de leurs compétences, mais sans plus rien demander à l'Etat, qui avait conservé certains fonds de participation intervenant en complément.

En l'espèce, cette notion de responsabilité est fondamentale : les élus ont estimé qu'ils ne pourraient pas demander à l'Etat de leur accorder une part supplémentaire de ces fonds de solidarité, sauf à accepter de lui confier un rôle de redistribution. Et plutôt que de voir diminuer la certitude de la garantie de leur ratio fiscal, ils ont demandé à exercer de nouvelles compétences sans les transferts de recettes correspondants. En-dehors de cas extraordinaires, ce sont donc les provinces autonomes qui restent responsables de la gestion de ces ressources.

Le **Dott. SARTORI** conclut son propos en rappelant 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 Etat unitaire, même en ouvrant de larges prérogatives ; il devra donc par conséquent être adapté dans le temps. A titre d'exemple, dans le cadre des compétences transférées, les lois nationales ne s'appliquent pas, au bénéfice des lois locales ; pourtant, en matière de Santé, le gouvernement intervient dans les domaines transférés pour garantir une égalité minimale de traitement des citoyens italiens selon les régions, au nom du respect des principes fondamentaux assuré par l'Etat. Cette règle démocratique s'avère cependant difficile à mettre en œuvre concrètement, dans la mesure où l'Etat pourrait en profiter pour introduire des biais non négligeables. Et dans ce type de processus continu, les élus vont se retrouver autant en progression qu'en défense de leur autonomie.

Dans le même esprit, l'autonomie financière est, comme cela a été précédemment exposé, basée sur un principe de maîtrise des ressources fiscales. Un aspect positif existe : la Province ne dépend pas de l'Etat dans la réallocation des moyens et elle a une certitude d'autonomie, contrairement à toute participation à des fonds nationaux -agricoles ou scolaires par exemple- qui la mettraient en situation de dépendance. Toutefois, un aspect potentiellement négatif voit le jour : les élus doivent répondre de ces choix devant les acteurs économiques locaux, que le PIB augmente ou qu'il diminue, et cette attitude de responsabilité doit être conservée même en période de crise. Pour autant, s'ils parviennent en situation de difficulté à gérer

convenablement leurs ressources, cela ne manquera pas de générer un mécanisme vertueux : tel a été le cas en 2009, lorsque les dirigeants provinciaux ont demandé à conserver leur niveau de recettes tout en finançant par eux-mêmes de nouvelles compétences.

Enfin, disposer du pouvoir fiscal complète l'autonomie, même si l'Etat n'entend pas pour le moment modifier les critères déterminant ces ressources : si, pour certains produits, les institutions autonomes ont obtenu d'intervenir dans leur quantification, elles ne pourront pas le faire sur des impôts que l'Etat estime relever du champ régalien. Le système financier de la Province apparaît cependant intégré, dans la mesure où celle-ci répond aussi des ressources communales.

Le **Président KASWALDER** se propose d'aborder, dans un deuxième temps, 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.

Le **Président COLONNA** indique que la langue corse étant sœur de la langue italienne, les commissaires pourront poser leurs questions dans cette langue, même s'ils le feront peut-être avec moins de maîtrise que la Présidente de l'Assemblée.

Il tient à remercier les deux intervenants pour la clarté de leurs exposés, qui ont permis de mieux comprendre tant le statut d'autonomie du Trentino-Alto Adige / Südtirol que les enjeux se posant à la Corse : en l'espèce, une architecture institutionnelle propre à l'autonomie est nécessaire, ainsi qu'une structuration des relations avec l'Etat central.

A cet égard, et pour avoir parcouru attentivement le statut de 1948, il convient du fait qu'il s'agit d'un processus en évolution permanente. Rappelant qu'en Corse, il était fréquemment reproché aux élus nationalistes une « *fièvre institutionnelle* », il souhaite savoir comment les élus du Trentino parvenaient à justifier cette volonté de progression continue.

Madame Nadine NIVAGGIONI, Vice-présidente de l'Assemblée de Corse, indique observer que, dans ce processus de négociation avec l'Etat, la Province a pu construire une relation avantageuse dès lors qu'elle avait atteint un certain niveau de richesse. Elle interroge le Président KASWALDER sur la façon dont le territoire parvenait précédemment à mettre en œuvre son statut et ses prérogatives.

Pour le **Président KASWALDER**, l'accord politique de GASPERI / GRUBER a garanti le statut et ses orientations ; l'autonomie n'a véritablement été appliquée qu'en 1972, début de l'autogouvernement des deux provinces, mais c'est bien cet accord de 1948 qui a servi de point de départ.

D'après lui, la Corse aurait tout intérêt à étudier les différents statuts d'autonomie en Europe pour mesurer celui qui s'accorderait le mieux à sa situation. Il se tiendra d'ailleurs à disposition des élus corses pour les aider en ce sens, notamment si le Trentino-Alto Adige/Südtirol était retenu comme référence.

L'enjeu consistera à définir un point de départ approprié ; par la suite, le parcours sera long et il conviendra de construire dès le départ une volonté commune, sachant que l'Etat ne cèdera

que difficilement ses compétences. Pour le Trentino-Alto Adige/Südtirol, les élus doivent souvent s'en remettre à la Cour Constitutionnelle mais se sont habitués à cet état de fait.

Le **Président KASWALDER** n'hésitera pas à recommander une « parole magique » à ce sujet : l'entente au niveau local. Si elle est avérée, l'Etat sera obligé de suivre ; à défaut, il pourra retrouver des marges de manœuvre. C'est donc là un enjeu fondamental.

Le **Président COLONNA**, faisant observer que l'autonomie est en vigueur dans ce territoire depuis 1948, demande au Président si des courants indépendantistes ou nationalistes ont des élus dans les deux conseils provinciaux.

En réponse, le **Président KASWALDER** indique 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. Cela n'était pas le cas à l'origine, mais chacun a pu constater que la qualité de vie dans le Trentino-Alto Adige / Südtirol était maintenant supérieure à celle des autres territoires. Lors de la récente crise sanitaire, par exemple, ses institutions ont pu soutenir financièrement de nombreux secteurs d'activité -entre autres celui des remontées mécaniques, tant grâce à leur législation qu'à leurs ressources propres, apportant un complément utile aux aides de l'Etat, qui a permis à ces entreprises de surmonter efficacement les difficultés. L'endettement public étant d'ailleurs notablement réduit, les Provinces sont en capacité de mobiliser des fonds avec moins de contraintes, sans avoir recours au levier fiscal, ce qui procure autant de revenus supplémentaires directs aux citoyens.

Le Président du Conseil exécutif de Corse, M. Gilles SIMEONI, rejoint la réunion et salue les interlocuteurs.

La **Présidente MAUPERTUIS** voudrait, quant à elle, savoir s'il existe dans le Südtirol ou le Trentino une législation spécifique sur la résidence et l'achat de biens immobiliers. En effet, cela représente, en Corse, un problème important dans la mesure où la pression touristique pénalise les habitants permanents et que, faute de disposer des moyens de l'autonomie, les élus ne sont pas en capacité d'intervenir efficacement.

Le **Président KASWALDER** 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. La Province de Trento va aujourd'hui s'efforcer de limiter également les résidences secondaires, et le **Président KASWALDER** ne saurait que trop recommander à la Corse, qui dispose d'un territoire superbe, de le sauvegarder, étant entendu qu'il s'agit de la richesse collective la plus importante.

Le **Dott. SARTORI** précise que cette législation est 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.

Mme NIVAGGIONI souhaite savoir si une région transfrontalière comme celle-ci, située de surcroît dans un environnement riche, a pu édicter des législations spécifiques en matière d'emploi, concernant un système de main d'œuvre ou d'accès préférentiel.

Le **Président KASWALDER** fait observer que la Région étant dans tous les secteurs productifs en demande, elle ne saurait limiter l'accès à l'emploi : même les activités agricoles, particulièrement dynamiques, sont confrontées à une pénurie.

Pour le **Dott. SARTORI**, il n'est pas sûr qu'une pareille législation, à supposer qu'elle s'avère utile, soit compatible avec les textes européens.

En revanche, la Province du Südtirol a 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.

Le **Président COLONNA** constate qu'en France métropolitaine, la Corse, région la plus en pointe, se retrouve souvent un peu seule, alors qu'en Italie, cinq régions, frontalières ou insulaires, disposent d'un statut spécial ; il souhaite donc savoir si elles se montrent unies sur certains dossiers. Dans le même esprit, il demande à ses interlocuteurs si la relation qu'a leur institution avec l'Etat central leur paraît satisfaisante, tout en précisant qu'en Corse, cette relation s'avère variable et est actuellement assez pauvre. Enfin, il souhaite savoir si, précisément, l'autonomie a contribué à la normaliser.

Le **Président KASWALDER** estime avoir un très bon rapport avec l'Etat, notamment avec le ministre pour les Affaires régionales et à l'Autonomie, Roberto CALDEROLI, qui est d'ailleurs un ami de la Province et un autonomiste convaincu.

Il ajoute que, depuis 2011, les Provinces autonomes de Trento, Bozen/Bolzano et l'Etat autrichien du Tyrol ont élaboré une structure de travail en commun (Dreier Landtag) concernant différents secteurs (transports, universités, protection civile, énergie, santé) de façon à répartir leurs moyens ; à cet égard, la construction d'un tunnel de ferroutage long de 57 kilomètres sous le Brenner incite à la collaboration. Pour lui, l'intelligence du législateur consiste, notamment dans le cadre communautaire européen, à collaborer avec tous et il souhaite à titre personnel construire une Europe des régions et des peuples, davantage que des banques ou de la finance.

Il a d'ailleurs toujours œuvré avec ses homologues de Bozen / Bolzano et Innsbruck dans une optique de libertés et de qualité de vie, et il fournira à ses interlocuteurs les statistiques démontrant que l'autogouvernement est non seulement une opportunité, mais aussi une richesse.

Le **Dott. SARTORI**, indiquant apporter au propos du politique la nuance du technicien, fait observer que la bureaucratie, dans un Etat de conception napoléonienne à l'instar de la France, reste un problème important ; ainsi, alors que les gouvernements peuvent changer, la bureaucratie demeure. De plus, dans les périodes de crise, en France comme en Italie, la réaction de l'Etat consiste à recentraliser, non à valoriser l'autonomie.

Mme NIVAGGIONI, s'agissant de populations manifestement attachées à leurs langues, voudrait des précisions sur la politique de la Province pour les défendre et sur le système d'enseignement scolaire.

Le **Président KASWALDER** indique que 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 archaïques d'origine bavaroise. A 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.

La **Présidente MAUPERTUIS** remercie le Président KASWALDER et ses collaborateurs pour leurs propos, souhaitant poursuivre ces échanges lors d'une nouvelle rencontre, en Corse ou dans le Trentin ; ils apportent en effet un exemple particulièrement intéressant d'un point de vue historique mais aussi dynamique, en matière d'autonomie. Ils démontrent également que l'autonomie demeure un processus de longue haleine mais qu'elle apporte une valeur ajoutée incontestable au niveau économique et de respect des langues et des minorités, par une haute coopération avec les voisins européens. **La Présidente de l'Assemblée de Corse** indique d'ailleurs avoir assisté la veille à une réunion du Comité des Régions consacrée aux groupements de coopération.

Le Président KASWALDER conclut en indiquant demeurer, avec son Cabinet, à disposition de la Commission pour approfondir certaines thématiques ; il observe que l'autonomie ne doit pas effrayer mais qu'elle constitue une réelle richesse, qui permet également de démontrer à l'Etat central la possibilité de réussir mieux en dépensant moins.

M. Romain COLONNA clôt les débats en remerciant les intervenants et les commissaires et il rappelle que la prochaine réunion se tiendra le 4 mai 2023, pour auditionner des représentants de la Communauté Autonome des Iles Baléares.

Synthèse de l'audition d'Antoni VICENS I VICENS, directeur général pour les relations extérieures du gouvernement des Îles Baléares

04 mai 2023

Cette audition a permis de décliner concrètement le statut de cette communauté autonome et ses déclinaisons.

Antoni VICENS I VICENS, directeur général pour les relations extérieures du gouvernement des Îles Baléares, 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. À 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 ».

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 reconnaître 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'Etat 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 Etat 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. A 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'Etat.

Mme Irene SAN GIL LOPEZ-QUESADA 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'Etat, elles ne sont versées qu'en fin d'année ; un système d'avances 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'Etat 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.

A 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.

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.

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 compétence, 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 n'est jamais une destination finale mais 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 énorme, géré par des plateformes ; la réalité pluri-insulaire complexifie encore la situation, rendant impossible un réel contrôle.

Toutefois, un outil légistique géré par l'Etat permet d'assurer la rédaction des lois.

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.

A titre d'exemple, s'agissant de la compétence santé, les infrastructures hospitalières actuelles n'auraient pas vu le jour sans 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'Etat et une région dans le cadre extrastatutaire d'une loi de transfert.

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 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.

COMMISSION DES COMPETENCES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES ET POUR L'EVOLUTION STATUTAIRE DE LA CORSE

Réunion du mercredi 10 mai 2023

Teams, Salle n°5 Michel ROCARD (Aiacciu), Salle de visioconférence du campus AgriCorsica (Sartè), Salle de visioconférence du Congrès de la Nouvelle Calédonie (Nouméa)

Etaient présents :

M. Romain COLONNA, Président de la Commission ;

Mme Marie-Antoinette MAUPERTUIS, Présidente de l'Assemblée de Corse ;

M. Don Joseph LUCCIONI, Vice-président de la commission ;

Mmes et MM. Françoise CAMPANA, Vannina CHIARELLI LUZI, Nadine NIVAGGIONI, Véronique PIETRI, membres de la Commission.

Assistait également à la réunion :

M. Gilles SIMEONI, Président du Conseil exécutif de Corse.

Etaient absents :

Mme et MM. Jean-Félix ACQUAVIVA, Jean-Christophe ANGELINI, Paul-Félix BENEDETTI, Marie-Hélène CASANOVA-SERVAS, Angèle CHIAPPINI, Josepha GIACOMETTI-PIREDDA, Jean-Martin MONDOLONI, Jean-Paul PANZANI, Marie-Anne PIERI.

Etaient auditionnés (depuis Nouméa) :

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.

M. Romain COLONNA, Président de la Commission, remercie les intervenants pour leur participation, qui a fait l'objet d'un accord formel du Président du Congrès de la Nouvelle Calédonie.

Il précise que MM. TIROU, QALA et TRAVERS sont fonctionnaires de cette institution, et interviendront en cette qualité ; de plus, cette audition s'inscrit dans le cadre de la convention de partenariat signée entre l'Assemblée de Corse et le Congrès de la Nouvelle-Calédonie le 11 octobre 2019.

Par la suite, la crise sanitaire et les élections successives n'ont pas permis de développer ce travail plus avant, et la présente réunion constitue donc un premier échange institutionnel.

M. COLONNA rappelle également que l'Assemblée de Corse a adopté plusieurs résolutions relatives au dernier referendum organisé en Kanaky ; ces deux instances entretiennent ainsi des relations soutenues.

Revenant sur le contexte corse, il fait observer que l'île a connu jusqu'en 2014 un contexte de violence clandestine. Par la suite, l'année 2015 a vu l'accession aux responsabilités, pour la première fois de l'histoire de l'institution, de la famille nationaliste.

Les trois scrutins organisés depuis ont, non seulement maintenu, mais également renforcé cette force politique.

Enfin, s'agissant des relations avec l'Etat français, il indique que la situation politique est au point mort, les gouvernements successifs n'ayant jamais accédé à la moindre revendication des élus nationalistes, pourtant légitimés par le suffrage universel.

Il a ainsi fallu attendre l'année précédente, et l'assassinat d'Yvan COLONNA, pour que le Gouvernement, par la voix du ministre DARMANIN, ouvre un processus de négociations.

Dans ce cadre, plusieurs rendez-vous ont été organisés pour évoquer différentes problématiques et demander une évolution institutionnelle comportant un transfert de pouvoir législatif de nature organique, à l'instar de ce qu'a connu la Nouvelle Calédonie, assorti d'un titre dans la Constitution.

La Commission des Compétences Législatives et Réglementaires et pour l'Evolution Statutaire de la Corse a ainsi été chargée d'identifier au mieux le concept d'autonomie et de procéder à un parangonnage tant au niveau international que constitutionnel français.

Il est donc particulièrement opportun d'entendre des représentants du Congrès de la Nouvelle Calédonie sur l'appropriation et l'exercice du pouvoir législatif depuis les accords de Nouméa.

M. Vidjaya TIROU, secrétaire général du Congrès de la Nouvelle-Calédonie indique être fier d'avoir contribué à la réussite du processus calédonien, complexe et de longue haleine.

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

Il indique avoir transmis aux membres de la Commission les textes fondateurs du statut actuel de l'archipel, et souhaite revenir sur son histoire.

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 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, et notamment leur leader charismatique Jacques LAFLEUR, et l'Etat 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 referendum d'autodétermination dix années plus tard, en 1998.

Dans ce contexte, les partenaires politiques locaux ont eu la sagesse d'imaginer un nouvel accord et lieu et place d'un scrutin couperet ; l'Accord de Nouméa a ainsi été ratifié en 1998 et fonde encore aujourd'hui le statut de l'archipel.

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 la 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.

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 dérogatoires.

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 consacré par une modification constitutionnelle et une loi statutaire, troisième acte fondateur. Cette loi organique a donc traduit juridiquement les orientations de l'Accord et a décliné le fonctionnement des institutions et le pouvoir législatif attribué à la Nouvelle Calédonie.

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

Si, dans l'histoire de ce territoire, des compétences sont exercées de longue date, les derniers transferts s'inscrivent dans un processus d'émancipation plus important encore, 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 référendums d'autodétermination, sur une éventuelle accession à la pleine souveraineté.

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

Enfin, les derniers transferts de compétences réalisés 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'Etat ne conserve ainsi que les compétences dites régaliennes que sont la police, la justice, la monnaie et l'armée, ainsi que certaines apparentées.

A 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.

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.

Enfin, l'exécutif est 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. Gilles SIMEONI, Président du Conseil exécutif, remercie M. TIROU de cette présentation. Il indique qu'il s'agit pour lui d'une joie et d'un honneur d'entendre des représentants du Congrès de la Nouvelle Calédonie, pour échanger, à travers eux, avec l'institution qu'ils représentent, à l'aune des liens existants entre la Corse et la Kanaky, et entre les peuples corse et kanak.

Il observe que l'équation politique s'avère complexe, et les élus corses suivent avec attention et intérêt l'évolution de la Nouvelle Calédonie, notamment dans le cadre de la préparation des rendez-vous futurs sur l'avenir institutionnel de la Corse.

Il retient de cette présentation inspirante que l'octroi du pouvoir législatif à une institution autre que le Parlement français existe d'ordres et déjà dans le cadre constitutionnel actuel.

Il interroge donc MM. TIROU, QALA et TRAVERS sur l'exercice concret de cette compétence et sur l'apprentissage que cela a nécessité, notamment en termes de formations en matière de légistique ; il souhaite également connaître le pourcentage de loi du pays éventuellement contestées dans le cadre du contrôle constitutionnel.

S'agissant des transferts de ressources fiscales et de moyens, il souhaite que soient explicitées les compétences fiscales aujourd'hui exercées par la Nouvelle Calédonie et la méthode de construction budgétaire.

Enfin, il interroge les intervenants sur les effets de l'autonomie au niveau du quotidien des populations, y compris dans le domaine économique et social.

En effet, la Nouvelle Calédonie exerce la compétence pleine et entière en matière, à titre d'exemple, de droit du travail. Une crainte étant souvent entendue, prédisant que ce type de transfert risquait de se traduire par les régressions dans des domaines, M. SIMEONI souhaite donc savoir si un risque de démantèlement de principes et d'acquis en termes de droits sociaux existait, et si des réponses pouvaient être apportées à ces questionnements.

Sur cette thématique, **M. TIROU** indique que les transferts de compétences opérés en Nouvelle Calédonie ont 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 plus tôt 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 œuvre 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'Etat et grâce au renforcement des compétences des fonctionnaires de l'Exécutif puis de l'Assemblée.

M. TIROU rappelle que 93% des textes adoptés par l'Assemblée proviennent 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 que, au niveau juridique, les lois du pays n'étaient pas si différentes des délibérations à caractère réglementaire, si ce n'est leur portée législative et la procédure particulière d'adoption et de contrôle.

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

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 celle de l'Assemblée nationale et du Sénat, et 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'Etat ; 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 s'avère coûteux et chronophage, mais 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.

S'agissant du taux d'invalidation des textes, **M. TRAVERS, directeur des affaires juridiques et du contentieux du Congrès**, indique que, sur 259 lois du pays adoptées par la Nouvelle Calédonie, cinq invalidations constitutionnelles ont été prononcées, cinq ont donné lieu à des questions prioritaires de constitutionnalité et sept ont 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'Etat, 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** indique que la Nouvelle Calédonie dispose 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'Etat, notamment dans le cadre de contrats de développement et de dotation de fonctionnement.

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

M. TRAVERS souhaite faire part de son expérience de technicien du droit et il rappelle que l'exercice du pouvoir législatif, prérogative nouvelle, ne peut 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.

A titre d'exemple, **M. TRAVERS** fait observer que la Polynésie a 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, et 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, représentant de l'Etat.

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.

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 et 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 au principe d'égalité, de liberté du commerce ou de la liberté d'entreprendre.

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

Dans le même esprit, **M. TIROU** observe que 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 fait observer que l'exemple calédonien démontre 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.

A 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, secrétaire général adjoint du Congrès, délivre des éléments chiffrés et précise que, depuis 1999, le Congrès a 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 rappelle également que la Nouvelle Calédonie se trouve actuellement dans une situation transitoire, avec un avenir institutionnel en discussion ; pour autant, le travail se poursuit et les élus siègent normalement.

Il indique que, durant les dix dernières années, les élus se sont 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.

A titre d'exemple, très peu d'amendements était déposés auparavant ; aujourd'hui, ils représentent une initiative parlementaire débridée.

Ainsi, lui confier le pouvoir législatif a responsabilisé et professionnalisé la classe politique.

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 dérogoire à tous les principes nationaux, notamment du fait du prisme européen. Pour autant, le Gouvernement calédonien a présenté ce texte devant le Conseil d'Etat, qui l'a immédiatement inscrit en Assemblée Générale, et les Conseillers d'Etat 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 fait également observer que les élus calédoniens peuvent voter une loi dans un délai moyen d'un mois, alors que le Parlement français met en général environ quatre mois pour parvenir à ce même résultat.

En termes d'organisation interne, **M. TIROU** indique que l'un des défis qui s'est posé pour l'Assemblée a 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.

En conclusion, **M. TIROU** observe que l'expérience calédonienne démontre 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.

M. Romain COLONNA remercie les intervenants pour cette présentation éclairante, qui répond tant aux préoccupations qu'aux éventuelles angoisses des élus.

Mme Marie-Antoinette MAUPERTUIS, Présidente de l'Assemblée de Corse, remercie également MM. TIROU, QALA et TRAVERS, et observe que le transfert du pouvoir législatif est un exercice de responsabilité et d'apprentissage ; dans ce cadre, l'expérience calédonienne est particulièrement intéressante.

Elle observe que, si la Commission a entendu un grand nombre d'élus, il est enrichissant de disposer de retours de praticiens qui ont été chargés d'appliquer et de décliner ces compétences particulières et produire la norme.

Enfin, elle souhaite interroger les intervenants sur trois points : les relations entre le Congrès et l'Exécutif, le rôle des provinces et les liens du territoire avec l'Union européenne.

M. TIROU rappelle que l'Exécutif, élu par l'Assemblée, est 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.

Ainsi, 17 gouvernements se sont succédé en 25 ans ; pour autant, cela ne reflète pas une situation d'instabilité politique.

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.

S'agissant des relations avec les provinces, **M. TIROU** rappelle que ces dernières, issues de la décentralisation interne, ont été créées en 1988, et disposent 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 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.

M. Don Joseph LUCCIONI remercie les intervenants pour la qualité des échanges et le caractère particulièrement instructif de la présentation réalisée, dans une contextualisation historique très explicite.

Il observe que les élus français et calédoniens ont su trouver les voies et moyens d'un apaisement, traduit aux plans juridique et statuaire, donnant ainsi naissance à un édifice institutionnel complexe et singulier.

Sur la question de la préférence territoriale dans l'accès à l'emploi, il rappelle que son groupe politique est favorable à la corsisation des emplois et au statut de résident pour réguler l'accès à la propriété foncière et immobilière, qui nécessitent des modifications d'ordre constitutionnel.

En effet, sans consécration au sommet de la hiérarchie des normes, le principe d'égalité des citoyens devant la loi primerait, quand bien même la Corse serait autonome et pourrait exercer un pouvoir législatif.

S'agissant de la compétence fiscale, transférée à la Nouvelle Calédonie avant même l'autonomie législative, il observe qu'elle ne va pas de pair avec une absence de financements de l'Etat et de compensations financières. Il s'agit là d'un point important car les opposants à toute révision constitutionnelle ou évolution statutaire de la Corse agitent fréquemment ce chiffon rouge.

Il interroge également les intervenants sur la possibilité pour le Congrès de créer des commissions d'enquête parlementaire et, au niveau de la procédure législative, il souhaite savoir si elle est définie par le règlement intérieur, une loi du pays ou une loi organique.

En réponse, **M. TIROU** indique que la loi organique statutaire prévoit un dispositif d'enquête parlementaire. 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 auditions.

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, **M. TRAVERS** précise qu'elle est 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** indique que la loi statuaire 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 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 par le fait que le Président d'alors était également sénateur.

M. TIROU souhaite 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.

Il précise également que des engagements financiers sont inscrits dans le socle constitutionnel de l'Accord de Nouméa et dans la loi organique ; certains sont conférées à la Nouvelle Calédonie, d'autres aux provinces.

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

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

Mme Nadine NIVAGGIONI a observé que, au fil des auditions, les élus s'approprièrent une grande culture de la différenciation et de la singularité et, dans cet esprit, l'exposé présenté par MM. TIROU, QALA et TRAVERS est d'une grande richesse.

Rappelant que M. TIROU avait évoqué la reconnaissance du fait colonial, elle indique supposer que l'impact de la colonisation sur les langues a été important, et elle souhaite savoir si des dispositifs ont été mis en place d'un point de vue législatif et si des résultats ont pu être enregistrés après 25 ans d'exercice du pouvoir législatif.

M. TIROU rappelle que 28 langues kanak coexistent 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 observe que la question de la préservation de la culture kanak est un sujet sur lequel le Congrès a sans doute moins avancé ; il précise également que ces thématiques, très politiques, doivent 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.

Enfin, **M. TIROU** rappelle que, si la proportion de textes adoptés sur la question identitaire demeurerait très faible (1%), l'Accord de Nouméa plaçait l'identité kanak au centre du dispositif.

M. COLONNA, faisant observer la cohérence de la présentation réalisée à trois voix, estime qu'elle apporte aux élus de la Corse de nombreuses précisions et un certain espoir.

Il rappelle que le point de départ est la constitutionnalisation du conflit et, par la même, sa reconnaissance.

Il s'agit d'un élément d'importance, point de référence qui semble permanent dans le discours présenté ; ainsi, il est nécessaire que les négociations engagées avec le ministère de l'Intérieur soient posées en ces termes et que le juridique ne soit que la déclinaison d'un consensus d'ordre politique.

Il remarque également que la forte autonomie de la Nouvelle Calédonie a entraîné une forme de subsidiarité interne dans les rapports politiques ; cela étant illustré, à titre d'exemple, par le dialogue très poussé à l'égard des provinces.

Enfin, il observe que **M. TIROU** a parlé de « désacralisation » de l'exercice du pouvoir législatif.

Il interroge également les intervenants sur le contrôle a priori exercé par le Conseil d'Etat et sur son éventuelle force contraignante, et sur le caractère transitoire du statut actuel de la Nouvelle Calédonie.

M. TRAVERS précise que le processus législatif prévoit une fonction consultative : dans ce cadre, le Conseil d'Etat 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'Etat, et tout contentieux est arbitré par le juge administratif, dans le cadre du recours pour excès de pouvoir classique.

A 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'Etat en termes d'aide à l'acquisition de l'appareil législatif, **M. TIROU** indique 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'Etat 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.

S'agissant du caractère transitoire du titre XIII de la Constitution, intitulé « dispositions transitoires relatives à la Nouvelle Calédonie », **M. TRAVERS** indique que les deux articles le constituant n'ont 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 ait été fortement contestée, une réponse négative a été rendue.

L'Accord de Nouméa prévoyait, dans ce cas de figure, 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.

En conclusion, **M. TIROU** rappelle 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.

Enfin, il souhaite que les échanges entre les deux institutions corse et calédonienne puissent être poursuivis à l'avenir, pour évoquer d'autres domaines, notamment la question de la double citoyenneté.

M. Romain COLONNA clôt les débats en remerciant les intervenants et les commissaires pour cette réunion, particulièrement importante à l'orée d'une nouvelle réunion entre les élus de la Corse et le Gouvernement français.