

N° 500720

REPUBLIQUE FRANÇAISE

COLLECTIVITE DE CORSE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Nicolas Jau
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies)

M. Thomas Pez-Lavergne
Rapporteur public

Sur le rapport de la 3^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 14 mai 2025
Décision du 5 juin 2025

Vu la procédure suivante :

Le préfet de Corse, préfet de la Corse-du-Sud a déféré au tribunal administratif de Bastia la délibération n° 21/234 AC du 16 décembre 2021 par laquelle l'Assemblée de Corse a approuvé la modification de son règlement intérieur ainsi que l'arrêté n° 22/044 CE du 8 février 2022 par lequel le président du conseil exécutif de Corse a adopté le règlement intérieur du conseil exécutif.

Par un jugement n°s 2200748, 2200749 du 9 mars 2023, ce tribunal a, d'une part, annulé la délibération du 16 décembre 2021 en tant qu'elle approuve le dernier alinéa de l'article 1^{er} du règlement intérieur de l'Assemblée de Corse, d'autre part, annulé l'arrêté du 8 février 2022 en tant qu'il adopte l'article 16 du règlement intérieur du conseil exécutif de Corse, enfin, rejeté le surplus des conclusions du préfet de Corse et les conclusions de la collectivité de Corse tendant à la modulation dans le temps des effets de l'annulation.

Par un arrêt n° 23MA01110 du 19 novembre 2024, la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté l'appel formé par la collectivité de Corse contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 20 janvier et 19 mars 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la collectivité de Corse demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire distinct, enregistré le 19 mars 2025, la collectivité de Corse demande au Conseil d'Etat, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 et à l'appui de son pourvoi, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions de l'article L. 4422-13 du code général des collectivités territoriales.

Elle soutient que l'article L. 4422-13 du code général des collectivités territoriales, applicable au litige, méconnaît, en ce qu'il est interprété comme interdisant que le règlement intérieur de l'Assemblée de Corse dispose que les débats puissent se tenir en corse et en français, le droit au respect de la vie privée et la liberté d'expression, garantis respectivement par l'article 2 et par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, et impliquant, à la lumière du principe de libre administration des collectivités locales garanti par l'article 72 de la Constitution et de l'article 75-1 de la Constitution, le droit des habitants et des élus locaux de Corse d'utiliser leur langue régionale dans la sphère publique.

Par un mémoire, enregistré le 17 avril 2025, le ministre de l'intérieur conclut à ce que la question de constitutionnalité ne soit pas renvoyée au Conseil constitutionnel. Il soutient que les conditions posées par l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ne sont pas remplies et en particulier que la disposition contestée n'est pas applicable au litige et que la question n'est ni nouvelle, ni sérieuse.

Par une intervention, enregistrée le 12 mai 2025, M. Gilles Simeoni, Mme Marie-Antoinette Maupertuis, M. Romain Colonna, Mme Nadine Nivaggioni, M. Petru Antò Filippi, Mme Mosca Paola, Mme Vanina Borromei, M. Saveriu Luciani, Mme Vanina Le Bomin, M. Antoine Poli, Mme Julia Tiberi, M. Jean-Christophe Angelini et M. Pierre Poli demandent que le Conseil d'Etat fasse droit aux conclusions du pourvoi de la collectivité de Corse et à sa demande de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité. Ils soutiennent que leur intervention est recevable et soulèvent les mêmes moyens que la collectivité de Corse.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment ses articles 2 et 61-1 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Nicolas Jau, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Thomas Pez-Lavergne, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Spinosi, avocat de la collectivité de Corse ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 16 décembre 2021, l'Assemblée de Corse a approuvé la révision de son règlement intérieur adopté le 22 juillet 2021, dont l'article 1^{er} prévoit en son dernier alinéa que « les langues des débats de l'Assemblée de Corse sont le corse et le français ». Par un arrêté du 8 février 2022, le président du conseil exécutif de Corse a approuvé le règlement intérieur de ce conseil, qui prévoit en son article 16 que « les membres du Conseil exécutif de Corse et les agents du Secrétariat général du Conseil exécutif utilisent les langues corse et française dans leurs échanges oraux, électroniques, et dans les actes résultant de leurs travaux ». La collectivité de Corse se pourvoit en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 19 novembre 2024 ayant rejeté son appel formé contre le jugement du 9 mars 2023 par lequel le tribunal administratif de Bastia a, sur déférés du préfet de Corse, préfet de la Corse-du-Sud, annulé cette délibération en tant qu'elle approuve le dernier alinéa de l'article 1^{er} du règlement intérieur de l'Assemblée de Corse et cet arrêté en tant qu'il approuve l'article 16 du règlement intérieur du conseil exécutif de Corse.

Sur l'intervention de M. Simeoni et autres :

2. M. Simeoni et les autres intervenants justifient d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la question prioritaire de constitutionnalité soulevée à l'appui du pourvoi formé par la collectivité de Corse. Ainsi, leur intervention est recevable.

Sur la question prioritaire de constitutionnalité :

3. Aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « *Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé (...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...)* ». Il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.

4. Aux termes de l'article L. 4422-13 du code général des collectivités territoriales : « L'Assemblée établit son règlement intérieur dans le mois qui suit son élection. Ce règlement fixe les modalités de son fonctionnement qui ne sont pas prévues au présent chapitre. / Le règlement intérieur peut être déféré au tribunal administratif. / Par dérogation aux dispositions

de l'article L. 4422-7, le règlement intérieur est adopté par la majorité absolue des membres composant l'Assemblée ».

5. Cet article, qui se borne à prévoir la compétence de l'Assemblée de Corse pour fixer les modalités de son fonctionnement en établissant un règlement intérieur, n'a ni pour objet ni pour effet de déterminer la langue susceptible d'y être utilisée. Dès lors, la collectivité de Corse ne peut utilement soutenir que les dispositions de cet article seraient, en ce qu'elles imposeraient l'usage du français, contraires aux droits et libertés garantis par la Constitution.

6. Au demeurant, aux termes du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution : « *La langue de la République est le français* ». Si la libre communication des pensées et des opinions proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 implique le droit pour chacun de choisir les termes jugés, par lui, les mieux appropriés à l'expression de sa pensée, il résulte des dispositions de l'article 2 de la Constitution, telles qu'interprétées par le Conseil constitutionnel, notamment par ses décisions n° 99-412 DC du 15 juin 1999 et n° 2021-818 DC du 21 mai 2021, que l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes morales de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public et que les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec l'administration et les services publics, d'un droit d'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage.

7. Par suite, la collectivité de Corse n'est, en tout état de cause, pas fondée à soutenir que l'obligation d'utiliser le français dans les travaux et les décisions de l'assemblée délibérante d'une collectivité publique, qui découle directement de l'article 2 de la Constitution, contreviendrait aux autres droits et libertés garantis par celle-ci, qu'il s'agisse du droit à la vie privée, de la liberté d'expression ou du principe de libre-administration des collectivités territoriales. La collectivité requérante ne peut par ailleurs utilement invoquer, à l'appui de sa question prioritaire de constitutionnalité, les dispositions de l'article 75-1 de la Constitution, dès lors que ce dernier article n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit.

8. Il résulte de tout ce qui précède que la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la collectivité de Corse, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux au sens et pour l'application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958. Il n'y a, dès lors, pas lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel.

Sur les autres moyens du pourvoi :

9. Aux termes de l'article L. 822-1 du code de justice administrative : « *Le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat fait l'objet d'une procédure préalable d'admission. L'admission est refusée par décision juridictionnelle si le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen sérieux* ».

10. Pour demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque, la collectivité de Corse soutient que la cour administrative d'appel de Marseille l'a entaché d'erreur de droit en jugeant que l'article 1^{er} du règlement intérieur de l'Assemblée de Corse et l'article 16 du règlement intérieur du conseil exécutif de Corse méconnaissent l'article 2 de la Constitution.

11. Ces moyens ne sont pas de nature à permettre l'admission du pourvoi.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de M. Simeoni et autres est admise.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la collectivité de Corse.

Article 3 : Le pourvoi de la collectivité de Corse n'est pas admis.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la collectivité de Corse, au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et à M. Gilles Simeoni, premier intervenant dénommé.

Copie en sera adressée au Conseil constitutionnel et au Premier ministre.

Délibéré à l'issue de la séance du 14 mai 2025 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, président ; M. Stéphane Verclytte, M. Thomas Andrieu, présidents de chambre ; M. Jonathan Bosredon, Mme Catherine Fischer-Hirtz, M. Philippe Ranquet, Mme Sylvie Pellissier, Mme Emilie Bokdam-Tognetti, conseillers d'Etat ; M. Nicolas Jau, maître des requêtes-rapporteur.

Rendu le 5 juin 2025.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :

Signé : M. Nicolas Jau

La secrétaire :

Signé : Mme Elisabeth Ravanne

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :

N° 23MA01110

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COLLECTIVITE DE CORSE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Revert
Rapporteur

La cour administrative d'appel de Marseille

Mme Balaesque
Rapporteuse publique

4^{ème} chambre

Audience du 5 novembre 2024
Décision du 19 novembre 2024

01-04-005
135-01-015-02-01
54-01-01
54-07-023
C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Par une première requête, enregistrée sous le n° 2200748, le préfet de Corse a demandé au tribunal administratif de Bastia d'annuler la délibération n° 21/234 AC du 16 décembre 2021 par laquelle l'Assemblée de Corse a approuvé la modification de son règlement intérieur.

Par une seconde requête, enregistrée sous le n° 2200749, le préfet de Corse a demandé à ce tribunal d'annuler l'arrêté n° 22/044CE du 8 février 2022 par lequel le président du conseil exécutif de Corse a adopté le règlement intérieur du conseil exécutif.

Par un jugement n° 2200748, 2200749 du 9 mars 2023, le tribunal administratif de Bastia a, en premier lieu, annulé cette délibération en tant qu'elle approuve le dernier alinéa de l'article 1^{er} du règlement intérieur de l'Assemblée de Corse, et annulé cet arrêté en tant qu'il adopte l'article 16 du règlement intérieur du conseil exécutif de Corse, en deuxième lieu rejeté le surplus des conclusions du préfet de Corse et en dernier lieu rejeté les conclusions de la collectivité de Corse tendant à la modulation dans le temps des effets de l'annulation et à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée le 5 mai 2023, la collectivité de Corse, représentée par Me Muscatelli, demande à la Cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Bastia du 9 mars 2023 pris en ses articles 1, 2 et 4 ;

2°) subsidiairement, dans l'hypothèse où la Cour confirmerait l'annulation de la délibération et de l'arrêté, d'annuler l'article 4 de ce jugement et de différer d'un délai de six mois à compter de sa lecture les effets de l'arrêt à intervenir ;

3°) en tout état de cause, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La collectivité de Corse soutient que :

- c'est à tort que pour annuler les décisions en litige dans la mesure contestée, le tribunal a retenu le motif de la méconnaissance des dispositions de l'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958, alors en premier lieu que ces décisions ne prévoient pas l'usage exclusif de la langue corse lors des débats de l'Assemblée de Corse et du conseil exécutif, ni ne renoncent à l'emploi de la langue française, en deuxième lieu que ces dispositions ne sont donc pas contraignantes à cet égard, en troisième lieu que l'usage de la langue corse est autorisé par l'article 21 de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française et en dernier lieu que le jugement a négligé l'application de l'article 75-1 de la Constitution ;

- il y a lieu, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal, de moduler les effets dans le temps d'une annulation des décisions en litige, sur le fondement desquelles de nombreux actes ont été pris, au nombre desquels figurent nécessairement des actes budgétaires, et de fixer à cet effet un délai de six mois.

La clôture de l'instruction a été fixée au 3 octobre 2023 à 12 heures, par une ordonnance du 13 septembre 2023.

Le préfet de Corse a produit un mémoire le 18 octobre 2024, soit après la clôture de l'instruction, qui n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Revert,
- les conclusions de Mme Balaesque, rapporteure publique,
- et les observations de Me Giansilly, substituant Me Muscatelli, représentant la collectivité de Corse.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 16 décembre 2021, l'Assemblée de Corse a approuvé la révision de son règlement intérieur adopté le 22 juillet 2021, dont l'article 1^{er} prévoit désormais en son dernier alinéa que les langues des débats de l'assemblée sont le corse et le français. Par un arrêté du 8 février 2022, le président du conseil exécutif de Corse a approuvé le règlement intérieur de ce conseil, qui prévoit en son article 16 que les membres du conseil et les agents du secrétariat général utilisent les langues corse et française dans leurs échanges oraux et électroniques et dans les actes résultant de leurs travaux. Le préfet de Corse a formé recours gracieux contre ces deux décisions, qui ont été rejetés par décisions du 15 avril 2022. Par un jugement du 9 mars 2023, rendu sur déferés du préfet de Corse qu'il a joints, le tribunal administratif de Bastia a, d'une part, annulé cette délibération en tant qu'elle approuve le dernier alinéa de l'article 1^{er} du règlement intérieur de l'Assemblée de Corse, et cet arrêté en tant qu'il approuve l'article 16 du règlement intérieur du conseil exécutif de Corse et, d'autre part, rejeté les conclusions de la collectivité de Corse tendant à la modulation des effets dans le temps de cette annulation. La collectivité de Corse relève appel de ce jugement.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

2. Il résulte des dispositions de l'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 en vertu desquelles « *La langue de la République est le français* » 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. Si en vertu de l'article 75-1 de la Constitution, « *les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France.* », c'est à la condition que soient respectées les exigences de l'article 2.

3. En outre, aux termes de l'article L. 4422-13 du code général des collectivités territoriales : « *L'Assemblée établit son règlement intérieur dans le mois qui suit son élection. Ce règlement fixe les modalités de son fonctionnement qui ne sont pas prévues au présent chapitre. / Le règlement intérieur peut être déféré au tribunal administratif.* ».

4. Ainsi qu'il a été dit au point 1, l'article 1^{er} du règlement intérieur de l'Assemblée de Corse, tel que modifié par la délibération en litige, dispose en son dernier alinéa que « *les langues des débats de l'Assemblée de Corse sont le corse et le français* ». L'article 16 du règlement intérieur du conseil exécutif de Corse, tel qu'approuvé par l'arrêté en litige, intitulé « usage du bilinguisme », dispose quant à lui que « *Les membres du Conseil exécutif de Corse et les agents du Secrétariat général du Conseil exécutif utilisent les langues corse et française dans leurs échanges oraux, électroniques, et dans les actes résultant de leurs travaux* ».

5. De telles dispositions ont pour objet et pour effet de conférer, d'une part aux membres de l'Assemblée de Corse, le droit de s'exprimer, en séance de cette assemblée, dans une langue autre que la langue française, et d'autre part aux membres du conseil exécutif ainsi qu'aux agents du secrétariat général de ce conseil, le droit de s'exprimer dans cette même langue en séance de cet organe et de rédiger suivant celle-ci des actes résultant de leurs travaux. Ces dispositions, quoiqu'elles n'imposent pas l'usage exclusif d'une langue autre que la langue française, sont ainsi contraires aux exigences de l'article 2 de la Constitution, au respect desquelles ne peut faire obstacle l'article 75-1 de la Constitution, qui d'ailleurs n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit. La collectivité de Corse n'est donc pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Bastia a annulé ces dispositions.

Sur la modulation dans le temps des effets de cette annulation :

6. L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produit et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation. Il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine.

7. Par ailleurs, lorsque le juge d'appel est saisi d'un jugement ayant annulé un acte administratif et qu'il rejette l'appel formé contre ce jugement en ce qu'il a jugé illégal l'acte administratif, la circonstance que l'annulation ait été prononcée par le tribunal administratif avec un effet rétroactif ne fait pas obstacle à ce que le juge d'appel, saisi dans le cadre de l'effet dévolutif, apprécie, conformément à ce qui a été dit au point 4 et à la date à laquelle il statue, s'il y a lieu de déroger en l'espèce au principe de l'effet rétroactif de l'annulation contentieuse et détermine, en conséquence, les effets dans le temps de l'annulation, en réformant le cas échéant sur ce point le jugement de première instance.

8. Pour solliciter de nouveau en cause d'appel que les effets de l'annulation des dispositions réglementaires en litige soient différés d'un délai de six mois, la collectivité de Corse se borne à invoquer l'importance de ses attributions et à se prévaloir du nombre des actes qui ont été nécessairement pris en application de ces dispositions, et en particulier des actes de nature budgétaire, sans justifier ni même alléguer que ces mesures auraient été adoptées à l'issue de débats menés intégralement ou principalement en langue corse, ou prises dans cette langue. Par suite, il ne résulte pas de l'instruction que l'effet rétroactif de l'annulation prononcée par le jugement attaqué, et confirmée par le présent arrêt, serait de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison des effets que ces dispositions des règlements intérieurs de l'Assemblée de Corse et du conseil exécutif de Corse ont produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'elles étaient en vigueur. La collectivité de Corse n'est donc pas fondée à solliciter une modulation des effets dans le temps de cette annulation.

Sur les frais liés au litige :

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans cette instance, au titre des frais exposés par la collectivité de Corse et non compris dans les dépens. Les conclusions de la collectivité de Corse présentées à ce titre ne peuvent donc qu'être rejetées.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la collectivité de Corse est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à la collectivité de Corse et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet de Corse.

Délibéré après l'audience du 5 novembre 2024, où siégeaient :

- M. Marcovici, président,
- M. Revert, président assesseur,
- M. Martin, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 novembre 2024.

Le rapporteur,

Le président,

Signé

Signé

M. REVERT

L. MARCOVICI

La greffière,

Signé

C. LAUDIGEIS

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
La greffière,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BASTIA**

N° 2200748, 2200749

PRÉFET DE CORSE

M. Vanhullebus
Président-rapporteur

M. Halil
Rapporteur public

Audience du 23 février 2023
Décision du 9 mars 2023

01-04-005

135-01-015-02-01

54-01-01

54-07-023

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Bastia

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête et un mémoire, enregistrés sous le n° 2200748 le 15 juin 2022 et le 27 janvier 2023, le préfet de Corse demande au tribunal d'annuler la délibération n° 21/234 AC du 16 décembre 2021 par laquelle l'Assemblée de Corse a approuvé la modification de son règlement intérieur.

Il soutient que :

- la disposition de l'article 1^{er} du règlement intérieur consacrant l'existence du « peuple corse » méconnaît la Constitution dès lors qu'elle porte atteinte aux principes d'indivisibilité de la République et d'unicité du peuple français ;
- l'article 1^{er} du règlement intérieur prévoyant que la langue corse est langue de débats au même titre que la langue française, langue de la République, méconnaît l'article 2 de la Constitution ;
- le règlement intérieur ne peut pas être utilisé à des fins politiques ou comme vecteur d'un souhait de modification institutionnelle.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 22 décembre 2022 et le 10 février 2023, la collectivité de Corse, représentée par Me Muscatelli, conclut :

1°) à titre principal, au rejet de la requête ;

2°) à titre subsidiaire, à ce que l'annulation soit limitée aux seules dispositions contestées et à ce que les effets de l'annulation susceptible d'être prononcée soient différés d'un délai de six mois à compter de la date du jugement à intervenir ;

3°) à ce que le versement de la somme de 2 000 euros soit mis à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la référence faite au peuple corse, déjà employée dans le plan d'aménagement et de développement durable de Corse et dans la délibération n° 89/59 AC du 13 octobre 1988, est dépourvue de caractère novateur ;

- cette référence est dépourvue de caractère normatif et ne méconnaît dès lors pas les dispositions de l'article 1^{er} de la Constitution ;

- la possibilité d'employer la langue corse comme langue des débats ne méconnaît pas les dispositions de l'article 2 de la Constitution dès lors que cette disposition du règlement intérieur n'est pas contraignante et qu'elle permet de s'exprimer en langue corse de manière ponctuelle et non pas exclusive ;

- l'annulation pourrait en tout état de cause être limitée aux seules dispositions attaquées qui sont divisibles des autres articles du règlement intérieur.

II. Par une requête et des mémoires, enregistrés sous le n° 2200749 le 15 juin 2022, le 27 janvier 2023 et le 9 février 2023, le préfet de Corse demande au tribunal d'annuler l'arrêté n° 22/044CE du 8 février 2022 par lequel le président du conseil exécutif de Corse a adopté le règlement intérieur du conseil exécutif.

Il soutient que :

- l'arrêté du 8 février 2022 du président du conseil exécutif de Corse approuvant la version définitive du règlement intérieur est antérieur à l'adoption de ce règlement qui est ainsi entaché de rétroactivité en ce qu'il fixe une date d'effet antérieure à sa signature ;

- la disposition de l'article 1^{er} du règlement intérieur consacrant l'existence du « peuple corse » méconnaît la Constitution dès lors qu'elle porte atteinte aux principes d'indivisibilité de la République et d'unicité du peuple français ;

- l'article 16 du règlement intérieur prévoyant que la langue corse est langue de débats au même titre que la langue française, seule langue officielle de la République, méconnaît l'article 2 de la Constitution ;

- le règlement intérieur ne peut pas être utilisé à des fins politiques ou comme vecteur d'un souhait de modification institutionnelle.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 22 décembre 2022 et le 10 février 2023, la collectivité de Corse, représentée par Me Muscatelli, conclut :

1°) à titre principal, au rejet de la requête ;

2°) à titre subsidiaire, à ce que l'annulation soit limitée aux seules dispositions contestées et à ce que les effets de l'annulation susceptible d'être prononcée soient différés d'un délai de six mois à compter de la date du jugement à intervenir ;

3°) à ce que le versement de la somme de 2 000 euros soit mis à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le règlement intérieur approuvé le 8 février 2022 n'est pas entaché de rétroactivité ;
- la référence faite au peuple corse, déjà employée dans le plan d'aménagement et de développement durable de Corse et dans la délibération n° 89/59 AC du 13 octobre 1988, est dépourvue de caractère novateur ;
- cette référence est dépourvue de caractère normatif et ne méconnaît dès lors pas les dispositions de l'article 1^{er} de la Constitution ;
- la possibilité d'employer la langue corse ne méconnaît pas les dispositions de l'article 2 de la Constitution dès lors que cette disposition du règlement intérieur n'est pas contraignante et qu'elle permet de s'exprimer en langue corse de manière ponctuelle et non pas exclusive ;
- l'annulation pourrait en tout état de cause être limitée aux seules dispositions attaquées qui sont divisibles des autres articles du règlement intérieur.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution du 4 octobre 1958 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 94-665 du 4 août 1994 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Vanhullebus,
- les conclusions de M. Halil, rapporteur public,
- et les observations de Me Muscatelli, représentant la collectivité de Corse.

Considérant ce qui suit :

1. Les déférés visés ci-dessus sous les n° 2200748 et n° 2200749, introduits par le préfet de Corse, présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

2. Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 4422-38 du code général des collectivités territoriales : « *Le représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et du contrôle administratif. (...)* » Le premier alinéa de l'article L. 4423-1 du même code dispose que « *Les délibérations de l'Assemblée de Corse, les actes du président de l'Assemblée de Corse ainsi que les délibérations du conseil exécutif, les arrêtés du président du conseil exécutif délibérés au sein du conseil exécutif et les actes du président du conseil exécutif sont soumis au contrôle de légalité dans les conditions fixées au chapitre II du titre IV du livre Ier de la présente partie.* » L'article L. 4422-13 du même code prévoit, en ses deux premiers alinéas, que « *L'Assemblée établit son règlement intérieur dans le mois qui suit son élection. Ce règlement fixe les modalités de son fonctionnement qui ne sont pas prévues au présent chapitre. / Le règlement intérieur peut être déféré au tribunal administratif.* »

3. Lors de sa séance du 16 décembre 2021, l'Assemblée de Corse a, par une délibération n° 21/234 AC, révisé son règlement intérieur qu'elle avait approuvé le 22 juillet 2021 par une délibération n° 21/118 AC. La collectivité de Corse a transmis la délibération au représentant de l'Etat le 22 décembre 2021. Le préfet de Corse a adressé à la présidente de l'Assemblée de Corse et au président du conseil exécutif de Corse, respectivement les 18 et 21 février 2022, deux recours gracieux à l'encontre de la délibération et du règlement intérieur de l'Assemblée de Corse, qui ont été rejetés par un courrier du 15 avril 2022 de la présidente de l'Assemblée de Corse et par une décision implicite née du silence gardé par le président du conseil exécutif. Par ailleurs, le président du conseil exécutif de Corse a adopté le règlement intérieur du conseil exécutif par un arrêté n° 22/044CE du 8 février 2022 qui a été transmis une première fois, le même jour, accompagné d'un projet de règlement intérieur, puis une seconde fois, le 18 février 2022, accompagné de la version définitive de ce règlement. Le préfet de Corse a formé, le 18 février 2022 puis le 2 mars 2022, deux recours gracieux à l'encontre de l'arrêté et du règlement intérieur qui ont été rejetés le 15 avril 2022 par le président du conseil exécutif de Corse. Le préfet de Corse demande au tribunal d'annuler, dans l'instance n° 2200748, la délibération du 16 décembre 2021 de l'Assemblée de Corse, ainsi que, dans l'instance n° 2200749, l'arrêté du 8 février 2022 du président du conseil exécutif de Corse.

4. Ainsi qu'il a été indiqué au point précédent, l'arrêté du 8 février 2022 du président du conseil exécutif de Corse, qui a été pris après délibération le même jour au sein du conseil exécutif, a été transmis au représentant de l'Etat le 18 février 2022 accompagné du règlement intérieur du conseil exécutif. La circonstance qu'il aurait été transmis une première fois, le 8 février, avec un projet de règlement intérieur n'est pas de nature à entacher ce règlement de rétroactivité.

5. Aux termes de l'article 1^{er} du règlement intérieur de l'Assemblée de Corse, dans sa rédaction issue de la délibération du 16 décembre 2021 : « *L'Assemblée de Corse et le Conseil exécutif de Corse sont les garants des intérêts matériels et moraux du Peuple Corse. / (...) / (...) / Les langues des débats de l'Assemblée de Corse sont le corse et le français.* » Le premier alinéa de l'article 1^{er} du règlement intérieur du conseil exécutif énonce que « *Le Conseil exécutif de Corse et l'Assemblée de Corse sont les garants des intérêts moraux et matériels du peuple corse.* » Sous le titre « Usage du bilinguisme », l'article 16 du même règlement prévoit que « *Les membres du Conseil exécutif de Corse et les agents du Secrétariat général du Conseil exécutif utilisent les langues corse et française dans leurs échanges oraux, électroniques, et dans les actes résultant de leurs travaux.* »

6. Aux termes du premier alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. (...)* »

7. Les dispositions des règlements intérieurs de l'Assemblée de Corse et du conseil exécutif de Corse aux termes desquelles cette assemblée et ce conseil sont les garants des intérêts matériels et moraux du peuple corse sont dénuées de toute portée normative. Il suit de là que les moyens invoqués par le préfet de Corse, tirés de ce que l'article 1^{er} de chacun de ces deux règlements intérieurs méconnaîtrait les dispositions de l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958, sont inopérants.

8. Aux termes du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *La langue de la République est le français.* » L'article 1^{er} de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française dispose en ses deux premiers alinéas : « *Langue de la République en vertu de la Constitution, la langue française est un élément fondamental de la personnalité et*

du patrimoine de la France. / Elle est la langue de l'enseignement, du travail, des échanges et des services publics. » Aux termes de l'article 21 de la même loi : « Les dispositions de la présente loi ne font pas obstacle à l'usage des langues régionales et aux actions publiques et privées menées en leur faveur. »

9. Il résulte du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 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. Il suit de là que l'article 16 du règlement intérieur du conseil exécutif de Corse, ainsi que l'article 1^{er} du règlement intérieur de l'Assemblée de Corse, en tant que cet article prévoit que le corse est au nombre des langues des débats, méconnaissent les dispositions de l'article 2 de la Constitution.

10. Il résulte de ce qui précède que le préfet de Corse est fondé à demander l'annulation, d'une part, de la délibération n° 21/234 AC du 16 décembre 2021 de l'Assemblée de Corse en tant qu'elle approuve le dernier alinéa de l'article 1^{er} de son règlement intérieur et, d'autre part, de l'arrêté n° 22/044CE du 8 février 2022 du président du conseil exécutif de Corse en tant qu'il adopte l'article 16 du règlement intérieur du conseil exécutif de Corse.

11. En l'absence de toute précision sur le nombre, la nature et l'importance des actes adoptés par l'Assemblée de Corse et par le conseil exécutif depuis l'entrée en vigueur des règlements intérieurs attaqués, il n'apparaît pas que l'adoption de ces actes selon les modalités prescrites par les règlements intérieurs attaqués soit, dans les circonstances de l'espèce, propre à établir que la disparition rétroactive des dispositions critiquées produirait des effets manifestement excessifs.

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Etat, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à la collectivité de Corse une somme que celle-ci réclame au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La délibération n° 21/234 AC du 16 décembre 2021 de l'Assemblée de Corse est annulée en tant qu'elle approuve le dernier alinéa de l'article 1^{er} de son règlement intérieur.

Article 2 : L'arrêté n° 22/044CE du 8 février 2022 du président du conseil exécutif de Corse est annulé en tant qu'il adopte l'article 16 du règlement intérieur du conseil exécutif de Corse.

Article 3 : Le surplus des conclusions des déférés est rejeté.

Article 4 : Les conclusions de la collectivité de Corse tendant à la modulation dans le temps des effets de l'annulation et à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié au préfet de Corse et à la collectivité de Corse.

Copie en sera transmise au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Délibéré après l'audience du 23 février 2023, où siégeaient :

- M. Vanhullebus, président,
- Mme Castany, première conseillère,
- M. Martin, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 mars 2023.

Le président-rapporteur,

L'assesseure la plus ancienne
dans l'ordre du tableau,

Signé

Signé

T. VANHULLEBUS

C. CASTANY

La greffière,

Signé

R. ALFONSI

La République mande et ordonne au préfet de Corse en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
La greffière,

R.ALFONSI