



HAL
open science

La constitutionnalisation de la Corse : une réforme territoriale inachevée ?

Jean de Saint Sernin

► To cite this version:

Jean de Saint Sernin. La constitutionnalisation de la Corse : une réforme territoriale inachevée ?. Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, 2021, 119, pp.19. hal-03226823

HAL Id: hal-03226823

<https://hal.science/hal-03226823v1>

Submitted on 15 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La constitutionnalisation de la Corse : une réforme territoriale inachevée ?

Jean de Saint Sernin – Docteur en droit public de l'Université Panthéon-Assas (Paris II).
Chargé d'enseignement à l'Université Paris Dauphine

Résumé : En 2018 et 2019, deux projets de loi constitutionnelle ont eu pour objet de constitutionnaliser le statut de la Corse. Juridiquement ambitieuse, cette réforme devait lancer un nouveau souffle décentralisateur par un accroissement des responsabilités locales et l'octroi d'un régime plus autonome. Politiquement audacieuse, cette réforme se présentait comme une main tendue à la coalition nationaliste victorieuse des élections à l'Assemblée de Corse. Le Gouvernement entendait ainsi reconnaître et renforcer la singularité administrative de la Corse dans le respect de l'indivisibilité de la République. En réalité, cette réforme constitutionnelle se borne à accorder un pouvoir d'adaptation locale des règles édictées au niveau national. Par contraste avec les entités ultramarines, les collectivités métropolitaines demeurent régies par une application stricte de l'État unitaire, caractérisé par une subordination rigoureuse du pouvoir normatif local au pouvoir normatif national.

Lors de son déplacement à Bastia le 7 février 2018, le Président de la République avait rappelé que « la Corse est au cœur de la République » et qu'elle doit « construire son avenir au sein de notre République ». Si le Chef de l'État demeure le « garant de l'intégrité du territoire » au titre de l'article 5 de la Constitution du 4 octobre 1958, il a néanmoins indiqué devant les élus de l'Assemblée de Corse, que « ses spécificités devaient être pleinement prises en compte »¹. Cependant les pouvoirs publics recherchent toujours dans les solutions législatives, et parfois même constitutionnelles, des réponses aux aspirations autonomistes voire séparatistes d'une partie du peuple localement implanté ou de certains de ses représentants.

Les propos du Chef de l'État annonçaient la réforme territoriale de la Corse par le dépôt imminent d'un projet de loi constitutionnelle ayant pour objet la constitutionnalisation de son statut et d'une partie de son régime administratif. L'article 16 du projet de loi constitutionnelle n° 911 *pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, déposé le 9 mai 2018 sur le Bureau de l'Assemblée nationale, constitutionnalisait les dispositions spécifiques à la Corse de l'article 72-5 nouvellement inséré. À la suite du retrait de ce texte le 29 août 2019, le projet de loi constitutionnelle n° 2203 *pour un renouveau de la vie démocratique*, a été enregistré le même jour à la Présidence de l'Assemblée nationale. Dans l'attente de l'adoption de ce texte, l'article 11 reprend à l'identique les dispositions relatives à la Corse anciennement fixées par le premier projet de loi.

Le constituant dérivé réalise une double innovation dans le droit des collectivités territoriales : la constitutionnalisation du statut de la Corse, première collectivité métropolitaine à figurer au sein de la norme suprême et l'octroi à cette île d'un pouvoir normatif d'adaptation locale des normes nationales. Jusqu'alors seules les collectivités ultramarines figuraient nommément à l'article 72-3 de la Constitution et disposaient d'un tel

¹ Sur les 63 sièges qui comprend l'Assemblée de Corse, la majorité est composée d'une coalition nationaliste/autonomiste de 41 sièges (Femu a Corsica (18), Corsica libera (13) et Partitu di a Nazione Corsa (10)).

pouvoir au titre de l'article 73. En quarante ans, la Corse a connu quatre statuts qui n'avaient jusqu'ici qu'une valeur législative. En constitutionnalisant certaines dispositions administratives relatives à la Corse, la révision entreprise par le gouvernement se présente comme un « droit acquis » sur lequel il sera à l'avenir beaucoup plus difficile de revenir. À l'inverse des départements et régions d'outre-mer (DROM), les collectivités métropolitaines ont toujours été régies par une application stricte des normes nationales au niveau local. Si un pouvoir d'adaptation local des normes nationales avait été reconnu par le constituant pour les DOM, puis les DROM, une telle dérogation au principe d'*assimilation* législative n'était pas admise constitutionnellement pour les collectivités métropolitaines. Par cette réforme, le constituant a donc entendu opérer une distinction juridique au sein même des collectivités métropolitaines. Dans le droit constitutionnel territorial il conviendra à l'avenir de distinguer, d'une part, la Corse qui restera régie par le principe d'applicabilité de plein droit des lois et règlements et disposera en outre d'un pouvoir d'adaptation normatif, et, d'autre part, les collectivités territoriales « continentales » qui elles n'en disposeront pas.

Le gouvernement a justifié cette réforme par la volonté de conférer à la Corse un pouvoir d'adaptation locale des règles fiscales nationales et ainsi créer des impositions spécifiques à l'île. Néanmoins, cette réforme territoriale d'apparence inédite pour la Corse, se borne en réalité à constitutionnaliser un statut et un régime juridique établi de longue date par le législateur. Le constituant n'a pas entendu élargir l'autonomie administrative de la Corse. Par cette réforme, le Gouvernement a en réalité transposé à la Corse le régime constitutionnel d'adaptation locale des DROM. De plus, le gouvernement n'a pas entendu reconnaître à la Corse, la possibilité dévolue aux DROM d'être habilités par le législateur ou le pouvoir réglementaire à fixer eux-mêmes les règles applicables sur leur territoire. En conséquence, la France demeure un État unitaire dont l'organisation décentralisée est à géométrie variable. En effet, le territoire métropolitain dont fait partie la Corse demeure strictement unitaire par une application stricte du principe d'*assimilation* législative, à l'inverse de ce qui s'observe pour les entités ultramarines. Cette nouvelle initiative décentralisatrice du constituant demeurerait juridiquement prometteuse, mais elle ne satisfera probablement pas la volonté d'autonomie auxquelles aspirent plusieurs élus de la collectivité de Corse.

Il conviendra alors de s'interroger sur le sens et la portée du réformisme constitutionnel territorial entrepris par le constituant dérivé à propos de la Corse, afin de mesurer son ampleur au regard du droit positif des collectivités métropolitaines et ultramarines.

La réforme constitutionnelle proposée par le Gouvernement a entendu opérer une certaine révolution juridique en reconnaissant, au sein des collectivités métropolitaines, la singularité du statut et d'une partie du régime administratif de la Corse (I). Pour autant, cette révision ne se traduit pas par un accroissement des libertés locales ou par une autonomie administrative plus élevée face à ce qui s'observe dans d'autres entités territoriales de la République (II).

- I. La consécration constitutionnelle partielle du statut et du régime de la Corse :
Un dualisme juridique dans le droit des collectivités métropolitaines

De manière inédite dans le droit des collectivités métropolitaines, le constituant a entendu reconnaître la singularité administrative de la collectivité de Corse, en procédant à la constitutionnalisation de son statut particulier (A). La Corse deviendrait alors la seule collectivité métropolitaine nommément visée et investie constitutionnellement d'un pouvoir d'adaptation locale des règles nationales (B).

A. La reconnaissance constitutionnelle statutaire de la collectivité de Corse

La constitutionnalisation de la Corse vise à mettre fin à l'instabilité d'un statut législatif en constante évolution depuis les années 1980. Le gouvernement a ainsi entendu graver dans le « marbre constitutionnel » le statut le plus abouti de cette collectivité en termes d'organisation et de compétence administrative. Cependant, cette constitutionnalisation, somme toute inédite pour une entité locale métropolitaine, devrait entraver à l'avenir toute nouvelle modification du statut de l'île, sauf à faire réintervenir le constituant avec la difficulté que cela comporte.

Après l'article 72-4 de la Constitution, le constituant dérivé a proposé l'insertion d'un article 72-5 ainsi rédigé : « La Corse est une collectivité à statut particulier au sens du premier alinéa de l'article 72 ». Saisi pour avis, le Conseil d'État a considéré que « l'emplacement choisi pour ces dispositions au sein du titre XII de la Constitution est approprié à leur contenu »². Si le législateur a continuellement créé des collectivités métropolitaines à statut dérogatoire, à l'instar de Paris, Lyon, Marseille ou plus récemment de la collectivité européenne d'Alsace, ces dernières n'étaient pas envisagées par la Constitution. En insérant la Corse parmi les dispositions constitutionnelles, l'île devient la première collectivité métropolitaine à être identifiée par la Constitution. Si le constituant originaire avait par le passé fait mention de certains départements métropolitains, notamment pour l'élection de leurs représentants³, il reconnaît d'une manière relativement inédite, un statut et un régime juridique spécifique à une collectivité métropolitaine. Jusqu'alors et de manière ponctuelle dans l'histoire constitutionnelle française, seules les collectivités ultrapériphériques étaient mentionnées dans la norme constitutionnelle. Il s'agissait pour le constituant de rappeler l'indivisibilité de la République à l'encontre des colonies⁴ et des DROM⁵ qui étaient présumés être plus sensibles au séparatisme que les collectivités métropolitaines. C'est précisément cette tentation autonomiste voire sécessionniste d'un territoire métropolitain qui incite

² CE, Avis, 29 juin 2019, n°397908, p.12.

³ L'article 2 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 disposait que « le territoire de Belfort et les trois départements de l'Algérie (...) éliront chacun un sénateur ».

⁴ Les articles 6 et 7 du Titre 1 de la Constitution du 5 fructidor an III disposait que : « Les colonies françaises sont parties intégrantes de la République, et sont soumises à la même loi constitutionnelle. Elles sont divisées en départements, ainsi qu'il suit « L'île de Saint-Domingue (...) ; La Guadeloupe, Marie-Galande, la Désirade, les Saintes, et la partie française de Saint-Martin ; La Martinique ; La Guyane française et Cayenne ; Sainte-Lucie et Tabago ; L'île de France, les Séchelles, Rodrigue, et les établissements de Madagascar ; L'île de la Réunion ; Les Indes-Orientales, Pondichéri, Chandernagor, Mahé, Karical ».

⁵ Suivant la rédaction de l'article 72-3 de la Constitution issu de la révision du 28 mars 2003 : « La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française (...). Le statut de la Nouvelle-Calédonie. (...) Les Terres australes et antarctiques françaises et Clipperton ».

aujourd'hui le constituant à intervenir en constitutionnalisant un statut législativement établi de longue date.

La mouvance nationaliste pacifique ou violente de certains élus et citoyens corses a déjà conduit le législateur à reconnaître la singularité administrative de l'île. La loi du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région Corse lui confie des organes administratifs spécifiques (Assemblée de Corse) par rapport à ses homologues métropolitains. La loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse a fait de ce territoire insulaire la première collectivité métropolitaine à statut particulier au titre de l'article 72 de la Constitution. Il ne s'agit plus d'un statut particulier régional mais au contraire de l'émergence d'une nouvelle catégorie juridique locale admise par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°91-290 DC du 9 mai 1991. Depuis lors cette collectivité *sui generis* se substitue à la région Corse par l'octroi de nouvelles compétences et d'une nouvelle institution (Conseil exécutif). Dans les années 2000, le gouvernement avait proposé la transformation de la Corse en une collectivité unique remplaçant la collectivité territoriale et les deux départements. Le 6 juillet 2003, 51% des électeurs rejetèrent la proposition par un référendum local. La loi NOTRe du 7 août 2015 reprend ces dispositions tout en rebaptisant cette collectivité territoriale « collectivité de Corse » à compter du 1^{er} janvier 2018.

Le constituant dérivé a ainsi opéré la constitutionnalisation d'un statut déjà fixé en 1991. Cette constitutionnalisation a le mérite de « sanctuariser » le statut de la Corse et avec lui ses institutions et ses compétences administratives, mais tout changement statutaire vers davantage d'autonomie sera gelé sous réserve d'une nouvelle révision de la Constitution. Sous couvert de la reconnaissance de la spécificité de la Corse, le constituant a incontestablement créé « un verrou constitutionnel » destiné à contenir à l'avenir toute velléité indépendantiste ou autonomiste.

B. La constitutionnalisation d'un pouvoir normatif d'adaptation locale

La reconnaissance constitutionnelle de la Corse en tant que collectivité à statut particulier s'est accompagnée de l'octroi d'un régime juridique dérogatoire au droit des collectivités métropolitaines. Le constituant a reconnu à cette collectivité un pouvoir d'adaptation locale des règles nationales, pouvoir qui était jusqu'alors réservé par la Constitution à certaines collectivités ultramarines. S'il est vrai que ce pouvoir permettra à la Corse de disposer de règles spécifiques que son insularité justifierait, il n'en demeure pas moins que ce pouvoir normatif local restera étroitement inféodé au pouvoir normatif national.

Dans le droit des collectivités métropolitaines, le constituant a opéré une certaine révolution juridique par la rédaction d'un alinéa deuxième à l'article 72-5 qui dispose que : « Les lois et règlements peuvent comporter des règles adaptées aux spécificités liées à son insularité ainsi qu'à ses caractéristiques géographiques, économiques ou sociales ». Dans le même sens, l'alinéa troisième du même article dispose que : « Sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ces adaptations peuvent être décidées par la collectivité de Corse dans les matières où s'exercent ses compétences et si elle y a été habilitée, selon le cas,

par la loi ou le règlement. Ces adaptations sont décidées dans les conditions prévues par la loi organique. ». Dans une rédaction proche de celle applicable aux DROM, le gouvernement ouvre la possibilité pour la norme législative et réglementaire nationale de comporter des dispositions adaptées aux spécificités de la collectivité de Corse. Le Conseil d'État a estimé que la portée juridique de cette mesure était « comparable »⁶ à celle régissant les DROM au titre de l'article 73. Le gouvernement a justifié ce nouveau droit constitutionnel par des raisons principalement fiscales. Cet alinéa doit permettre au législateur de « créer des taxes locales propres à la Corse »⁷. En effet, le principe d'égalité s'oppose à la création de ressources fiscales sur une partie du territoire. Désormais, le législateur pourra créer en Corse des impositions visant à tenir « compte des coûts spécifiques »⁸ engendrés par l'activité touristique saisonnière. Dans le même sens, il sera possible d'adapter les dispositions fiscales nationales, par exemple en confirmant les exonérations en matière de droit de mutation à titre gratuit. En dehors des matières fiscales, la collectivité de Corse pourra utiliser son pouvoir d'adaptation sur les vastes domaines qu'elle a reçus du législateur. De nouvelles règles pourraient être fixées en matière d'urbanisme, d'environnement, d'aménagement du territoire, de transport terrestre et maritime... Ces dérogations au droit national concerneront quelques domaines ayant une incidence particulière sur la vie quotidienne de la population corse.

Les collectivités métropolitaines ont toujours été régies par le principe d'*assimilation* ou de l'*identité* législative, expressions habituellement réservées aux DROM. Le principe d'*assimilation* a été consacré par la Constitution de la IV^e République pour les départements d'Outre-mer⁹ et a été conservé par la Constitution de la V^e République pour les DROM¹⁰. Si ce principe ne visait pas explicitement les collectivités métropolitaines, son application relevait davantage de l'évidence pour le constituant. Ce principe signifie qu'en métropole et dans les DROM les lois et règlements sont applicables de plein droit sans qu'il soit besoin de prévoir une quelconque mention d'applicabilité. Ce principe a toujours été considéré comme « un facteur d'intégration et de progrès, offrant effectivement aux habitants des droits, notamment sociaux identiques à ceux de la métropole »¹¹. Le principe d'*assimilation* n'exclut pas que les particularités locales soient prises en compte : ce sont les « mesures d'adaptation ». Un tel pouvoir va se voir reconnaître une existence constitutionnelle au profit des DROM, pour être ensuite étendu à la Corse, collectivité métropolitaine.

Aujourd'hui, le principe d'*assimilation* reste garanti mais est sensiblement assoupli. Le constituant originaire en 1958 et le constituant dérivé en 2003 ont conféré aux DROM, un pouvoir d'adaptation local des règles législatives et réglementaires nationales¹². Ce principe

⁶ CE, Avis, *op.cit.*, p.13.

⁷ Exposé des motifs du *Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique*, n°2203, XV^e législature, p.11.

⁸ *Ibid.*

⁹ Article 73 de la Constitution du 26 octobre 1946 : « Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains ».

¹⁰ Article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Dans les départements et les régions d'Outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit ». La rédaction résulte de la révision du 28 mars 2003.

¹¹ G. Carcassonne, *La Constitution*, Le Seuil, 11^e éd., 2013 p. 360.

¹² L'article 73 disposait dans sa rédaction initiale : « Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'Outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière ». Suites aux révisions du 28 mars 2003 et du 23 juillet 2008, l'article 73 dispose actuellement : « Ils (les lois et les règlements) peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes

autorise des aménagements locaux des normes nationales applicables dans les domaines de compétence de ces collectivités. Les DROM bénéficient ainsi d'un tel droit constitutionnel sous réserve d'y avoir été habilités par la loi. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 étendra cette habilitation au pouvoir réglementaire. Par la reconnaissance d'un pouvoir d'adaptation, le constituant a longtemps réservé aux seuls DROM, une dérogation constitutionnelle au principe d'*assimilation*. Ce principe est désormais étendu à une collectivité métropolitaine : la Corse. Le « principe d'assimilation » est doublement battu en brèche.

Le régime juridique de la Corse demeure régi par le principe de l'*identité* législative même si le constituant a omis (sciemment ?) de le constitutionnaliser à l'instar de ce qui s'observe pour les DROM. Le principe d'*assimilation* prévaudra donc, mais la collectivité disposera à l'avenir d'un droit constitutionnel de déterminer les conditions d'applicabilité des lois et règlements de portée générale. Néanmoins, ce nouveau droit n'offre que de simples adaptations du régime de droit commun. Si le règlement local peut adapter (en le modifiant) la norme législative, il ne pourra s'exercer que sous des contraintes juridiques et juridictionnelles strictes.

II. Les contraintes au pouvoir d'adaptation de la collectivité de Corse : l'effectivité relative d'un nouveau droit constitutionnel

Le véritable progrès de cette réforme concerne la reconnaissance constitutionnelle de la Corse en tant que collectivité à statut particulier, dotée d'un pouvoir d'adaptation locale des règles de nationales. Néanmoins, la persistance des contraintes juridiques (A) et juridictionnelles (B) compliquera à terme l'effectivité réelle de cette réforme.

A. Les contraintes juridiques, freins à l'affirmation des libertés locales

Si le constituant ouvre un droit constitutionnel à l'adaptation locale des règles nationales, la rédaction plus dissuasive qu'incitative de son texte ne devrait pas à terme permettre une évolution significative du droit corse vers des libertés locales plus affirmées.

Depuis la loi du 22 janvier 2002, l'Assemblée de Corse dispose de la possibilité de demander au législateur d'être habilitée à fixer des règles adaptées aux spécificités du territoire. La demande d'adaptation peut porter sur un acte réglementaire ou législatif. Les mesures d'adaptation ne peuvent s'exercer que dans le respect de l'article 21 de la Constitution et ne doivent pas contrevenir à la liberté individuelle ou à un droit fondamental. Par ailleurs, l'Assemblée de Corse dispose également de la possibilité de demander « à être habilitée par le législateur à fixer des règles (réglementaires) adaptées aux spécificités de l'île »¹³. Ce pouvoir d'adaptation ne s'exerce que dans le respect des compétences dévolues à

particulières de ces collectivités. Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées selon le cas, par la loi ou par le règlement ».

¹³ Article L 4422-16 du CGCT.

la collectivité de Corse. De ce point de vue, la réforme entreprise par le gouvernement se rapproche davantage de la constitutionnalisation d'un régime d'adaptation qui avait déjà une existence législative. Jusqu'alors en effet l'Assemblée de Corse devait formuler des propositions visant à modifier ou à adapter des dispositions législatives en vigueur ou en cours d'élaboration. La double innovation opérée par le constituant vient du fait que non seulement la loi mais aussi le règlement adoptés au niveau central pourront désormais contenir des adaptations propres à la Corse, sans donc nécessiter une demande préalable de l'Assemblée de Corse.

L'adaptation des règles nationales par le droit local édicté en Corse doit être justifiée par les circonstances. La rédaction de l'alinéa 2 de l'article 72-5 est sans appel : « les lois et règlements peuvent comporter des règles adaptées aux spécificités liées à son insularité ainsi qu'à ses caractéristiques géographiques, économiques ou sociales ». Le constituant a fait preuve de pédagogie en opérant une rédaction plus claire que celle qui s'observe pour les DROM. Jusqu'à la révision du 28 mars 2003, les adaptations des DROM n'étaient permises qu'en raison, de « leur spécificité particulière ». Depuis lors, les adaptations doivent tenir compte « des caractéristiques et contraintes particulières de la collectivité ». Le constituant ne définit pas le particularisme local qui justifierait cette adaptation. La singularité peut résulter de l'éloignement géographique, mais plus encore des difficultés sociales, culturelles ou économiques différentes de celles rencontrées en métropole. La rédaction du deuxième alinéa de l'article 72-5 apparaît comme une clarification bienvenue quant aux raisons justifiant les adaptations normatives, mais constitue par la même occasion une entrave importante à l'essor de ce nouveau droit. Dans son avis sur le projet de loi constitutionnelle, le Conseil d'État a insisté par deux fois sur le fait que ces adaptations « devront être justifiées par les spécificités et caractéristiques de la Corse énumérées au nouvel article 72-5, en rapport avec l'objet de la réglementation en cause et proportionnées »¹⁴. Il appartiendra au législateur et au pouvoir réglementaire de se plier à cette contrainte et au juge d'y veiller.

Le pouvoir d'adaptation corse est davantage encadré que celui des collectivités ultramarines. Non seulement, la Corse ne dispose pas du principe de *spécialité* législative régissant les collectivités d'Outre-mer de l'article 74 de la Constitution, mais son pouvoir d'adaptation est plus réduit que celui des DROM de l'article 73. En effet, le constituant précise que ce pouvoir d'adaptation ne pourra porter atteinte « aux conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ». Une telle limitation ne figure pas pour les DROM. Par ailleurs, la Corse ne pourra pas bénéficier du pouvoir d'édicter elle-même des normes relevant de la loi ou du règlement. Cette possibilité a été permise aux DROM par le constituant au terme du troisième alinéa de l'article 73 issu de la révision du 28 mars 2003¹⁵. Les DROM peuvent être habilités à fixer eux-mêmes les règles applicables relevant du domaine de la loi ou du règlement pour leur territoire. Il ne s'agit plus

¹⁴ CE, Avis, *op.cit.*, p.13.

¹⁵ « Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement. Ces règles ne peuvent porter sur 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, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique ».

d'une adaptation ou d'une expérimentation limitée dans le temps : il s'agit bel et bien de faire la loi et donc d'associer certaines collectivités ultramarines au pouvoir normatif national. Les DROM ont la faculté de statuer dans certains domaines normalement réservés au Parlement. Le constituant dérivé a reconnu en 2003 un « pouvoir législatif local »¹⁶, certes limité et strictement encadré, mais qui jusqu'alors n'avait aucun précédent excepté pour la Nouvelle-Calédonie. La Corse ne bénéficiera donc pas de ce privilège significatif.

Ce pouvoir d'adaptation local des règles nationales est à l'initiative du législateur ou du pouvoir réglementaire. Le constituant envisage seulement une possibilité par l'emploi du verbe « pouvoir » et aucunement une impérativité. Il appartient donc au pouvoir normatif national d'apprécier si les circonstances spécifiques qui justifieraient ces adaptations se trouvent satisfaites et justifiées. Ce n'est qu'après avoir été habilité expressément par le législateur ou le pouvoir réglementaire que la collectivité de Corse peut procéder à ces adaptations. Par ailleurs, les adaptations demandées par la collectivité de Corse ne sont possibles que dans les matières « où s'exercent ses compétences ». Autrement dit, les matières étrangères à la collectivité de Corse qui relèveraient des communes, des intercommunalités ou de l'État ne pourront pas faire l'objet d'adaptation. S'il est vrai que les compétences de la collectivité de Corse sont étendues¹⁷, puisqu'elle a absorbé l'ensemble des compétences régionales et départementales, il n'en demeure pas moins que son pouvoir réglementaire local est loin d'être absolu, ce qui limite d'autant plus les possibilités d'adaptation.

Le constituant a entendu préciser rigoureusement les conditions dans lesquelles pourra s'exercer ce nouveau droit constitutionnel. Cette réforme présente donc une évolution juridique limitée par les contraintes juridiques nécessaires à l'exercice du pouvoir d'adaptation. La situation politique de l'île n'est peut-être pas étrangère à un tel carcan. De toute évidence le constituant ne souhaite pas opérer une trop grande réforme qui aurait été perçue comme une concession juridique significative à la coalition nationaliste siégeant à l'Assemblée de Corse. En tout état de cause, ces contraintes juridiques s'accompagneront d'un contrôle juridictionnel vigilant.

B. L'extension prévisible du contrôle juridictionnel des adaptations ultramarines à la Corse

Le Conseil constitutionnel et le juge administratif exercent un contrôle rigoureux sur l'application par le législateur et le pouvoir réglementaire du principe d'assimilation aux collectivités ultramarines et sur l'usage de leur pouvoir d'adaptation. L'octroi à la Corse d'un pouvoir d'adaptation proche du régime DROM ne devrait pas entraîner de modification dans l'étendue et l'exercice du contrôle juridictionnel.

Les mesures d'adaptation décidée par le législateur et le pouvoir réglementaire à destination des DROM et désormais de la Corse relèvent de la compétence du Conseil

¹⁶ P. Jan, *Institutions administratives*, LexisNexis, 5^e éd., 2015, p. 282.

¹⁷ Depuis la loi du 22 janvier 2002, la collectivité de Corse exerce ses compétences dans des domaines variés tels que : l'identité culturelle, éducation, environnement, communication, activité universitaire, linguistique, aménagement de l'espace, agriculture, tourisme, formation professionnelle...

constitutionnel. Lors de son élaboration, la loi comprendra une disposition autorisant l'adaptation, l'objet de celle-ci et le cas échéant sa durée. Par exemple, l'article 68 de la loi n°2009-594 du 27 mai 2009 a habilité la Guadeloupe pour une durée de deux ans, à fixer les règles permettant la création d'un établissement public régional à caractère administratif chargé d'exercer les missions de service public de formation professionnelle. Il en va de même pour la Martinique qui a reçu de l'article 18 de la loi n°2011-884 du 27 juillet 2011 pour une durée de deux ans le droit de fixer des règles spécifiques en matière de maîtrise de la demande d'énergie, de réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de développement des énergies renouvelables.

Initialement, le Conseil constitutionnel a eu une interprétation très restrictive du pouvoir d'adaptation. Dans les décisions n° 82-147 DC du 2 décembre 1982 et n° 84-174 du 25 juillet 1984, le Conseil a déclaré que « le statut des départements d'outre-mer doit être le même que celui des départements métropolitains sous la seule réserve des mesures d'adaptation que peut rendre nécessaires la situation particulière de ces départements d'outre-mer ». Le législateur doit justifier les raisons pour lesquelles ces adaptations sont nécessaires aux collectivités bénéficiaires. Le Conseil constitutionnel censure les adaptations que les circonstances ou les caractéristiques locales n'auraient pas justifiées. Dans une décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, le Conseil a déclaré que le législateur n'avait pas établi avec suffisance les caractéristiques et contraintes particulières de la Guyane pour établir une différenciation dans l'accès au RSA. Dans une décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, le Conseil a déclaré que ne justifient pas une mesure d'adaptation les écarts existant entre les besoins de personnels techniciens, ouvriers et de service des collèges et lycées et les effectifs réels entre les académies de métropole et certaines académies d'outre-mer ». Le contrôle du juge s'exerce avec vigueur dans le contrôle *a priori* comme dans le contrôle *a posteriori*. Dans une décision n° 2017-641 QPC du 30 juin 2017, le Conseil déclare illégale l'adaptation d'une loi prévoyant un délai d'appel des jugements des juridictions du travail applicables à certains territoires ultramarins, dont Mayotte. L'adaptation des dispositions de l'article 73 de la Constitution demeure étroitement contrôlée par le Conseil constitutionnel. Ce contrôle sera probablement exercé avec la même vigilance pour le nouvel article 72-5 relatif à la Corse, mais l'île pourrait bénéficier des assouplissements récents de la jurisprudence du Conseil.

Dans les années 2000, le Conseil constitutionnel a analysé avec davantage de bienveillance les adaptations législatives dont bénéficient les DROM. Ainsi, la circulation internationale des personnes en Guadeloupe, en Guyane et à Saint-Martin a conduit le législateur à adapter le régime du refus de délivrance de titre de séjour à certains étrangers. Ces adaptations ont été déclarées conformes à la Constitution¹⁸. Dans le même sens, le Conseil constitutionnel a admis pour Mayotte que la singularité de ce département ultramarin et de sa population justifiait des dérogations à l'acquisition de la nationalité française¹⁹. Le Conseil a rendu une jurisprudence similaire à propos des conditions de formation des jurés d'assises²⁰. Pour les DROM, le Conseil a reconnu conforme à la Constitution, la différence de composition du conseil de surveillance des grands ports maritimes²¹, le calcul différencié des

¹⁸ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003.

¹⁹ Décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018.

²⁰ Décision 2016-544 QPC - 03 juin 2016.

²¹ Décision 2013-313 QPC - 22 mai 2013.

cotisations d'allocations familiales et d'assurance maladie²² ou encore la différence de l'assiette et du taux applicable au droit de consommation sur les tabacs manufacturés²³. La Corse pourrait bénéficier de cette bienveillance jurisprudence, mais il appartient au législateur de justifier avec précisions les particularités et caractéristiques propres à la Corse qui motiveraient les adaptations. Toujours est-il que la singularité corse est incontestablement différente de celles des DROM et qu'il appartiendra au Conseil d'apprécier *in concreto* les adaptations.

La juridiction administrative dispose d'une compétence déjà bien établie dans le contentieux des actes d'adaptation. Sous la IV^e République, il avait été admis que le Conseil d'État pouvait connaître des adaptations réglementaires nationales au profit des DROM, mais également des actes administratifs pris en application d'une loi ayant autorisé l'adaptation²⁴. Dans le contentieux de l'excès de pouvoir, le juge administratif apprécie les éléments de la légalité externe et interne dans le cadre d'un contrôle normal. Il a par exemple admis la légalité de la délibération du 14 juin 2013 du conseil régional de la Guadeloupe qui avait fixé des règles spécifiques en matière de mise à disposition des données de consommation d'électricité pour la réalisation des diagnostics de performance énergétique²⁵. Avec la même rigueur, le juge administratif contrôle le particularisme local justifiant les adaptations. Le Conseil d'État a ainsi admis que l'adaptation de l'article R. 171-3 du code forestier était justifiée en raison des « caractéristiques particulières de la végétation » dans les départements guadeloupéens et martiniquais²⁶. Les dispositions de l'article 73 ouvrent la faculté mais n'imposent pas l'obligation de faire figurer dans tout texte législatif ou réglementaire des mesures d'adaptation à la situation particulière des départements d'outre-mer. Le Conseil d'État a ainsi refusé de déclarer illégal un décret qui ne contenait pas de telles dispositions²⁷. Le Conseil d'État respecte ainsi la souveraineté du législateur et du pouvoir réglementaire d'admettre de telles dérogations au principe d'*assimilation*. Enfin, le juge administratif veille à ce que les mesures n'excèdent pas le champ de l'habilitation accordée par la loi ou le pouvoir réglementaire²⁸. Au titre de sa jurisprudence *Bustel*, le Conseil d'État rappelle que le pouvoir d'adaptation ne peut s'exercer que dans le respect du principe d'*assimilation* auquel il ne saurait faire échec²⁹. Un tel contrôle devrait s'exercer avec la même rigueur pour la Corse. À ce jour, le juge administratif n'a pas été saisi des adaptations déjà permises par le droit positif corse. La similitude de la rédaction des adaptations ultramarines et corses laisse à penser que le juge administratif devrait maintenir sa jurisprudence en matière d'adaptation du droit corse à l'image de ce qui existe pour les DROM.

²² Décision 2013-301 QPC - 05 avril 2013.

²³ Décision 2012-290/291 QPC - 25 janvier 2013.

²⁴ CE Avis, 12 novembre 1946 et CE., 4 février 1949, *Chambre syndicale des agents généraux d'assurance de la Martinique*, Rec. p. 49.

²⁵ CE, 30 septembre 2015, *SA Electricité de France*, n°374395. Cette adaptation avait été permise en application de l'article 17 de la loi du 27 juillet 2011 relative aux collectivités.

²⁶ CE, 8 avril 1998, *M.Y.*, n°173993, Lebon.

²⁷ CE, 29 décembre 1995, *Association des présidents de conseils généraux*, n°142391, Lebon.

²⁸ CE, 29 avril 1957 *Charneau* ; CE, 9 février 1983 *Esdras et autres*, n°47899.

²⁹ « Sont seules possibles les modifications nécessitées par le statut spéciale et les conditions de vie desdits départements, sans que toutefois, il puisse être fait échec au principe d'assimilation que le législateur a voulu faire prévaloir », CE, 4 octobre 1967, *Epoux Butel*, n° 63647.

La constitutionnalisation du statut administratif de la Corse et d'une partie de son régime juridique relève davantage du « symbole » que d'une réforme significative du droit applicable à cette collectivité. Cette timide réforme ne va pas jusqu'au bout de la démarche audacieuse qui tendait initialement à accorder davantage d'autonomie à l'île. Ce projet aurait satisfait les élus de la coalition nationaliste en Corse, mais aurait mécontenté les partisans d'une stricte centralisation. L'opinion publique semble plus favorable à un élargissement de la décentralisation pour les territoires ultramarins que pour les entités métropolitaines. Concernant ces dernières, la révision constitutionnelle maintient la logique centralisatrice. Le IV^{ème} acte de décentralisation, s'il pouvait être qualifié ainsi, ne consistera pas en un élargissement des libertés locales confiées à un territoire de la République qui aspire à davantage. Les dernières élections locales ont relancé les revendications autonomistes, nationalistes et régionalistes sur l'île. Le constituant a fait mine de les entendre par le dépôt d'un projet de loi de constitutionnelle dont on peut douter qu'il leur apporte une réponse satisfaisante. La pacification des rapports entre la métropole et la collectivité de Corse est loin d'être assurée. Le constituant et le législateur peuvent trouver dans le droit des collectivités territoriales des ressources et, pourquoi pas, une solution au problème identitaire qui anime cette île. Sa résolution dépendra à terme de l'entente et du dialogue politique de part et d'autre de la Méditerranée comme des concessions juridiques consenties.