

PROPOS INTRODUCTIFS

LA DIFFÉRENCIATION EN DROIT FRANÇAIS : DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX POPULATIONS LOCALES

Par Marie-France VERDIER

*Maître de conférences HDR en droit public
CRDEI (EA 4193)
Université de Bordeaux
Directrice de publication de Politeia*

SOMMAIRE

- I.** – LA PRISE EN COMPTE DE LA DIVERSITÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR LE CADRE CONSTITUTIONNEL
- II.** – UN RENFORCEMENT LIMITÉ DU DROIT À LA DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE APRÈS DEUX RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES AVORTÉES
- III.** – LA PERSPECTIVE DE LA CONSÉCRATION CONSTITUTIONNELLE DU STATUT D'AUTONOMIE DE LA CORSE ?

Le terme « *différenciation territoriale* » semble s'imposer désormais à celui de « *territorialisation du droit* », soit de différenciation territoriale de la règle, dont Yves MADIOT a donné deux acceptions¹, différentes mais complémentaires².

Le premier sens correspond à l'application de règles différenciées territorialement, soit la « *territorialisation de la norme nationale* », c'est-à-dire « *l'application territorialisée d'une norme édictée par une autorité nationale [dans] l'hypothèse où, sans que soit remise en cause l'édiction centrale des*

¹ Y. MADIOT, « Vers une "territorialisation du droit" », *RFDA*, 1995, p. 946-960.

² C. JEBELI, « La différenciation territoriale en droit français », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, n° 52, 2021, p. 9-24.

normes, celles-ci peuvent se diversifier au plan spatial pour tenir compte de la situation particulière des territoires »³.

La seconde acception est celle de « territorialisation du pouvoir normatif », c'est-à-dire le fait d'accorder aux autorités locales la possibilité d'édicter des règles propres à leur territoire, lequel devient producteur de normes différenciées et non le pouvoir central.

La décentralisation issue de la révision constitutionnelle du 25 mars 2003 constitue le fondement juridique de la différenciation territoriale actuelle. Or, en dehors de la Nouvelle-Calédonie, « pays français d'outre-mer », qui dispose d'un statut particulier relevant du titre XIII de la Constitution et n'est dès lors pas considérée comme une collectivité territoriale, au sens du titre XII, par le Conseil d'État depuis un arrêt rendu le 13 décembre 2006 n° 279323, mais fait partie de la République française et reste une collectivité territoriale à statut particulier, *sui generis*, représentée en tant que telle au Sénat par deux sénateurs⁴, les statuts des collectivités territoriales sont régis par les dispositions du titre XII de la Constitution (article 72 et s.) intitulé « Des collectivités territoriales ». Elles ont beaucoup évolué depuis la révision constitutionnelle du 25 mars 2003 qui prévoit à l'article 1^{er} de la Constitution que « *son organisation [de la République] est décentralisée* ». Dès lors, les principes traditionnels posés à ce même article de l'indivisibilité de la République et d'égalité de tous les citoyens devant la loi, qui se traduisaient par une certaine uniformité dans l'organisation administrative de la France, doivent être conciliés avec le principe de décentralisation qui permet une plus grande diversité des collectivités territoriales, sachant néanmoins que cette indivisibilité se traduit par l'unicité du peuple français qui correspond à l'unité de la nation française, affirmée à l'article 3 alinéa 1^{er} de la Constitution selon lequel « *La souveraineté nationale appartient au peuple* », le Conseil constitutionnel ayant consacré constitutionnellement le peuple français en censurant la référence à un « *peuple corse, composante du peuple français* », dans sa décision n° 981-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*.

Mais les différenciations statutaires se sont tellement développées qu'on assiste à une mosaïque institutionnelle (I). Or, dès 2017, le président de la République nouvellement élu, Emmanuel MACRON, n'a pas voulu régner sous le silence de son constituant. Il a placé sa présidence lors de son discours devant le Congrès, le 3 juillet 2017, sous le sceau d'un « *projet progressiste, d'un projet de changement et de transformation profonds* »⁵. Pourtant, les deux projets de révision constitutionnelle ayant avorté, il a dû se contenter de deux lois, organique et ordinaire, pour développer la décentralisation (II). Néanmoins, résolu, dès sa réélection en 2022 pour un second mandat, il a souhaité apaiser la Corse en proposant

³ J.-M. WOEHLING, « La territorialisation du droit, quelle signification ? », in J.-M. WOEHLING (dir.), *Du droit local à la territorialisation du droit. Perspectives et limites*, Strasbourg, Institut du droit local Alsacien-Mosellan, 2014, p. 11-21.

⁴ O. GOHIN, « L'outre-mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation », *RFDA*, 2003, p. 678.

⁵ E. MACRON, Message du président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, 3 juillet 2017.

l'inscription de son autonomie dans la Constitution. Mais laquelle ? Ambitieuse mais sans guère de chance d'aboutir (III).

I. – LA PRISE EN COMPTE DE LA DIVERSITÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR LE CADRE CONSTITUTIONNEL

Au sein du titre XII, il convient de distinguer désormais trois catégories de collectivités territoriales selon qu'elles relèvent des articles 72, 73 ou 74 de la Constitution.

Selon l'article 72, « *les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa* ». Dès lors, la loi peut créer des catégories particulières qui se distinguent des collectivités dites de droit commun.

C'est ainsi que la « Métropole de Lyon » est une collectivité à statut particulier en vertu de la loi MAPTAM n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. De même, la collectivité « Ville de Paris » a été mise en place par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. Quant à la loi NOTRE n° 2015-911 du 7 août 2015, elle a créé une collectivité territoriale unique en Corse, se substituant à la collectivité territoriale de Corse et aux deux conseils départementaux de l'île, avec des institutions *sui generis* et des compétences étendues. Enfin, il convient de noter que la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace veut pareillement distinguer cette nouvelle collectivité, un grand département réunissant les deux départements alsaciens, en la dotant des compétences habituelles d'un conseil départemental, mais aussi de pouvoirs spécifiques au sein de la région Grand-Est adaptées aux particularités de l'Alsace (organisation de la coopération transfrontalière, promotion du bilinguisme, animation et coordination de la politique touristique, notamment), même si ne lui est pas octroyé officiellement le statut de collectivité à statut particulier (les circonscriptions administratives de l'État ne sont pas modifiées, les deux préfectures du Haut-Rhin et du Bas-Rhin étant conservées).

Quant aux articles 73 et 74, ils régissent la France périphérique, les douze collectivités d'outre-mer dont les statuts ont été profondément modifiés depuis 2003 et qui sont très variés.

Celles de l'article 73 sont les départements et régions de la Guadeloupe et de la Réunion (DROM), les collectivités territoriales uniques (CTU) de Guyane et de Martinique et du département de Mayotte, soit trois statuts différents pour cinq collectivités. Si les lois et les règlements y sont applicables de plein droit selon le principe de « *l'identité législative* », ils peuvent cependant faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Pour ce qui est des collectivités territoriales régies par l'article 74 de la Constitution, il s'agit des cinq collectivités d'outre-mer (COM) de la Polynésie française, de Saint-Pierre-et-Miquelon, des îles Wallis et Futuna, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin qui sont une création de la révision constitutionnelle de 2003, destinées à remplacer les anciens TOM, même si la liste des COM ne s'est pas substituée à celle des TOM. Leur statut, fixé par une loi organique adoptée après avis de leur assemblée délibérante, est très variable d'une collectivité territoriale à l'autre et tient compte « *des intérêts propres de chacune d'entre elles au sein de la République* ». En règle générale, elles relèvent du régime de spécialité législative : les lois et règlements ne s'y appliquent que sur mention expresse. Elles sont donc dotées du statut le plus dérogatoire possible par rapport au droit commun mais, dès lors qu'elles font partie intégrante de la Nation, les principes d'indivisibilité de la République et d'égalité devant la loi constituent des limites. La Polynésie française, dont le statut a été modifié par la loi organique du 27 février 2004, est la COM qui bénéficie de l'autonomie la plus importante, car la principale modalité de fonctionnement de statut d'autonomie a consisté à confier une compétence de droit commun à la Polynésie, l'État conservant ses compétences d'attribution recentrées sur ses missions régaliennes.

Quant aux Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) et à l'île de Clipperton qui n'ont pas de population permanente, elles sont dotées d'un statut spécifique *sui generis*, en vertu de la loi n° 55-1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de la Passion-Clipperton modifiée par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. Les TAAF, dont la terre Adélie, constituent un « *territoire placé sous l'autorité d'un représentant de l'État chef du territoire, qui prend le titre d'administration supérieur des Terres australes et antarctiques françaises* ». S'agissant de l'île de Clipperton, elle est « *placée sous l'autorité directe du gouvernement. Le ministre chargé des outre-mers est chargé de l'administration de l'île* ». À noter que depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, elles sont mentionnées dans la Constitution à l'article 72-3 qui dispose que la loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des TAAF et de l'île de Clipperton. Eu égard à leur statut, bien que figurant dans le titre XII, elles ne sont plus une collectivité territoriale et ne sont pas représentées, et ne l'ont jamais été, au Sénat. Elles sont finalement un établissement territorial à caractère particulier formant une catégorie unique⁶.

Dès lors, la différenciation statutaire ou de compétences entre collectivités territoriales existe déjà d'autant plus depuis la révision constitutionnelle de 2003 avec l'article 72 alinéa 1.

S'agissant de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution, il introduit un mécanisme de possibilité aux collectivités territoriales de déroger à certaines lois ou certains règlements.

⁶ O. GOHIN, article précité.

D'une part, cette différenciation des compétences entre collectivités territoriales résulte de quatre hypothèses différentes⁷. Le législateur a décidé d'instituer une collectivité territoriale à statut particulier ; la loi accorde des compétences différentes à certaines collectivités en raison de leur situation physique, géographique ou économique ; le législateur a ouvert un cadre juridique permettant une répartition des compétences « à géométrie variable » tel le droit à l'intercommunalité ; le législateur a ouvert la voie à la différenciation par des mécanismes conventionnels, une collectivité ou un groupement pouvant se voir confier des compétences par une autre collectivité sous forme optionnelle.

D'autre part, sur le fond du droit, les différences résultent de deux hypothèses⁸. La loi admet une différenciation à titre constant, le Conseil constitutionnel admettant des dérogations au principe d'égalité, « *Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législatif règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* » (CC décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991 ; décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000) ; la loi admet une différenciation à titre temporaire, uniquement à titre expérimental, en vertu de la révision constitutionnelle de 2003, laquelle a prévu deux mécanismes d'expérimentation permettant de déroger, temporairement et pour un objet limité, au principe d'égalité, le premier au profit de l'État (article 37-1), le second au profit des collectivités territoriales, mais sur le fondement d'une habilitation accordée par le législateur ou le pouvoir réglementaire national (article 72-4).

En conséquence, les différentes réformes législatives ont déjà pris en compte les particularités des territoires, ce qui aboutit finalement à « *l'éclatement de la notion de collectivité territoriale* »⁹ et à l'opacité de leur organisation et de leur fonctionnement aux yeux des citoyens, les compétences à géométrie variable se traduisant par un brouillage normatif et des responsabilités publiques, le « jardin à la française » ayant évolué vers un « jardin à l'anglaise ».

Pourtant, si la différenciation est largement possible depuis la révision constitutionnelle de 2003 qui est intervenue dans un contexte qui s'était déjà ouvert à cette question, pour aller plus loin, elle ne peut se faire à cadre constitutionnel constant.

II. – UN RENFORCEMENT LIMITÉ DU DROIT À LA DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE APRÈS DEUX RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES AVORTÉES

Depuis 2017, la question du renforcement de la décentralisation est revenue au centre du débat politique, les élus locaux revendiquant davantage de libertés lo-

⁷ J.-R. CAZENEUVE, Rapport d'information n° 1816 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la Constitution d'un droit à la différenciation, à la suite d'un colloque organisé le 13 mars 2019, Assemblée nationale, 27 mars 2019, p. 18-20, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/colter/115b1816_rapport-information#.

⁸ *Ibid.*, p. 20-21.

⁹ N. DANTONEL-COR, « L'évolution de la notion de collectivité territoriale au prisme de la recomposition des territoires locaux », *Civitas Europa*, 2018, n° 40, p. 281-297.

cales et des statuts « sur mesure », « à la carte ». Elle s'est traduite par une volonté politique du Président MACRON devant le Parlement réuni en Congrès le 3 juillet 2017 : « *Osons conclure avec nos territoires et nos élus de vrais pactes girondins fondés sur la confiance et la responsabilité.* » Il s'agissait désormais d'envisager une différenciation dans sa double dimension, différenciation des compétences entre collectivités et différenciation normative¹⁰.

C'est alors que le Premier ministre de l'époque, Édouard PHILIPPE, a déposé à l'Assemblée nationale, le 9 mai 2018, le projet de loi constitutionnelle de réforme des institutions n° 911 « Pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace » qui comportait un volet sur les collectivités territoriales avec notamment l'institutionnalisation d'un droit de différenciation, la facilitation du droit outre-mer et l'inscription de la Corse dans la Constitution (article 72-5). Mais l'examen du texte a été suspendu en juillet 2018 en raison de difficultés politiques.

Le 28 août 2019, le gouvernement a présenté un nouveau projet de loi constitutionnelle n° 2203, « Pour un renouveau de la vie démocratique » afin d'adapter la Constitution aux demandes de participation et de proximité exprimées par les citoyens lors du grand débat national lancé le 15 janvier 2019 par le président de la République, Emmanuel MACRON, dans le contexte du mouvement des Gilets jaunes. Il reprenait un droit à la différenciation entre collectivités territoriales. Mais il n'a pas été discuté.

Après ces deux révisions constitutionnelles avortées, le gouvernement s'est replié sur une approche plus restreinte du droit à la différenciation en faisant adopter une loi organique et une loi ordinaire.

La loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution a modifié celle 2003-704 du 1^{er} août 2003 afin de faciliter les expérimentations par les collectivités territoriales. Ces dernières peuvent désormais appliquer, dans un cadre expérimental puis, dans certaines conditions, de façon pérenne, des règles relatives à l'exercice de leurs compétences différentes pour tenir compte de leurs spécificités, avec pour objectif de mettre en œuvre le principe de différenciation territoriale. Le projet du 29 juillet 2020 avait été adopté en première lecture par le Sénat, avec modifications, puis par l'Assemblée nationale, sans modification. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2021-816 DC du 15 avril 2021, a déclaré la loi organique conforme à la Constitution.

En effet, le droit à l'expérimentation, issu de la révision constitutionnelle de 2003, permet aux collectivités de déroger aux lois et règlements dans des conditions strictes et très encadrées. Or, seules trois expérimentations ont été menées et généralisées depuis : le revenu de solidarité active, la tarification sociale de l'eau et l'accès à l'apprentissage jusqu'à l'âge de trente ans. Afin d'inciter les collectivités territoriales à se saisir davantage de cette démarche, la loi simplifie le cadre juridique des expérimentations. Alors que jusqu'à cette date elles devaient être autori-

¹⁰ B. MOREL, « La différenciation territoriale, émergence sans bruit d'un nouveau paradigme », *RDP*, 2022, p. 1053 et s.

sées par un décret en Conseil d'État, elles peuvent depuis, ou leurs groupements, par une simple délibération participer à une expérimentation. De plus, le contrôle de légalité est allégé. Enfin, la procédure de sortie des expérimentations est modifiée. Ces dernières s'achevaient par leur abandon ou par leur généralisation sur tout le territoire. La loi prévoit que les mesures expérimentales peuvent être maintenues dans les collectivités expérimentatrices ou certaines d'entre elles. Elles peuvent aussi être étendues à d'autres justifiant une différence de situation, car la loi « *ne saurait maintenir à titre pérenne des mesures prises à titre expérimental dans les seules collectivités territoriales prises ayant participé à l'expérimentation sans les étendre aux autres collectivités présentant les mêmes caractéristiques justifiant qu'il soit dérogé au droit commun* » (§ 15), comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel au nom du principe d'égalité. En effet, « *limiter le champ d'application de la norme issue de l'expérimentation aux seules collectivités expérimentatrices aurait ainsi conduit le législateur à les traiter différemment de celles qui n'ont pas participé à l'expérimentation et qui présentent, pourtant, des caractéristiques identiques. Cette différence de traitement entre collectivités possédant des caractéristiques identiques aurait été, selon le Conseil constitutionnel, contraire au principe d'égalité* », mais on peut constater que seul le législateur peut décider de la suite à donner à l'expérimentation, pas les collectivités¹¹.

Après cette loi organique de 2021, la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite loi 3DS (différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification) constitue une nouvelle étape favorisant le principe de différenciation territoriale en le consacrant.

L'article 1^{er} affirme que dans « *le respect du principe d'égalité* », les « *règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* ».

Ainsi, en fonction des particularités géographiques, démographiques, économiques ou sociales des collectivités territoriales ou de leurs contraintes propres, la loi peut prévoir une différenciation, d'une part, des compétences au sein d'une même catégorie de collectivité territoriale, d'autre part, des normes régissant l'exercice des compétences des collectivités territoriales appartenant à une même catégorie. Cette différenciation, dans ses deux modalités, doit être conciliée avec le principe constitutionnel d'égalité.

Quant à l'article 2, il renforce le droit des collectivités territoriales à proposer des modifications ou des adaptations des dispositions législatives ou réglementaires concernant leurs compétences, leur organisation et leur fonctionnement car ce droit a été trop peu utilisé jusqu'alors. C'est ainsi que ce droit qui était réservé aux départements d'outre-mer, aux régions de droit commun, à la collectivité de Corse et aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, est désormais étendu aux départements de droit commun.

¹¹ L. JANICOT, M. VERPEAUX, « Réformer sans réviser », *ADJA*, 2021, p. 1375.

Or, la loi 3DS n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel. La différenciation territoriale peut-elle se traduire par une différenciation des compétences au sein des catégories de collectivités sans heurter le principe d'égalité ? Or, si la diversité institutionnelle entre catégories de collectivités est consacrée par l'article 72 alinéa 1^{er} de la Constitution depuis la révision constitutionnelle de 2003 et, d'ailleurs, si le Conseil constitutionnel avait considéré auparavant que le législateur pouvait créer des catégories particulières pour échapper au statut de droit commun dans sa décision n° 91-29 DC du 9 mai 1991, que dire de la constitutionnalité de la différenciation dans l'exercice des compétences au sein des catégories de collectivités organisée par la loi au regard du principe d'égalité, en particulier eu égard à sa décision de 2021 relativement à la loi organique où il s'est montré attaché à ce principe au sein de chaque catégorie de collectivité ?

Une consécration constitutionnelle des possibilités de différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie est-elle nécessaire ? Dans son avis du 7 décembre 2017 préalable au projet de révision constitutionnelle du 9 mai 2018 « Pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace », le Conseil d'État a rappelé que la Constitution de 1958 n'interdit pas une différenciation des compétences des collectivités territoriales d'une même catégorie : « *Les règles d'attribution des compétences et les règles d'exercice des compétences sont, en principe, les mêmes au sein de chaque catégorie de collectivités territoriales de droit commun, communes, départements, régions [...]. Il n'en résulte pas pour autant que les règles applicables aux compétences des collectivités territoriales doivent être identiques pour toutes les collectivités relevant de la même catégorie.* » Le Conseil d'État a néanmoins souligné que ces différences de compétences supposent, pour être conformes à la Constitution, le respect du principe d'égalité, lequel n'autorise les différences de traitement qu'à la condition qu'elles soient justifiées par un motif d'intérêt général et que, dans les deux cas, ces différences de traitement soient en rapport direct avec l'objet de la loi qui les établit¹². Il en déduit que « *Les règles et principes constitutionnels [...] n'imposent pas un cadre légal uniforme et figé aux compétences des collectivités territoriales de droit commun – bien que celles-ci soient un élément constitutif de leur statut, mais ont au contraire permis des évolutions importantes et la prise en compte de situations différentes.* »

Toutefois, même si la loi 3DS a été présentée comme ambitieuse, elle n'est qu'une « *manière d'éviter le naufrage de la tentative de révision de la Constitution* »¹³, révision dont la nécessité ne saurait pour autant être écartée trop longtemps.

¹² Pour des attributions de compétences jugées conformes au principe d'égalité par le Conseil constitutionnel, voir CC, décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, cons. 34 ; CC, décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, cons. 49 et s. ; CC, décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, *Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France*, cons. 23 et s.

¹³ W. MASTOR, « La Corse dans la République », *Commentaire*, n° 176, 2021-2022, p. 741.

III. – LA PERSPECTIVE DE LA CONSÉCRATION CONSTITUTIONNELLE DU STATUT D'AUTONOMIE DE LA CORSE ?

Le droit à la différenciation est déjà une réalité, mais à droit constant, il présente des limites alors que certains territoires de l'hexagone sont « à part » comme la Corse qui est un laboratoire de décentralisation. Sa spécificité statutaire législative a connu une trajectoire ascendante avec quatre statuts tenant compte de la singularité de son histoire et de sa géographie. Effectivement, la région de Corse bénéficie d'un statut particulier depuis la loi n° 82-214 du 2 mars 1982 par rapport aux autres régions, ensuite de celle n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la Corse, en l'érigeant en collectivité à statut particulier, puis de celle n° 2002-12 du 22 janvier 2002 relatif à la Corse et enfin de celle n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) prévoyant la création d'une collectivité unique en vertu de l'article 72 alinéa 1^{er} mais non accompagnée de pouvoirs normatifs découlant de cette spécificité¹⁴, seule une révision constitutionnelle pouvant les envisager. Tandis que l'île de Clipperton et les TAAF ont les honneurs de la gravure dans le marbre constitutionnel, sans compter les autres collectivités d'outre-mer, la Corse demeure « *au stade de la clandestinité constitutionnelle* »¹⁵, sans référence explicite au même titre que les collectivités de l'hexagone.

Or, la question de l'autonomie est une revendication qui a ressurgi après l'échec des révisions constitutionnelles qui n'ont pas concrétisé le pacte girondin promis par le Président MACRON en 2017. Mais lors du quatrième déplacement en Corse depuis sa première élection en 2017, il a prononcé devant l'Assemblée de Corse, à Ajaccio, le 28 septembre 2023, un discours qui pourrait constituer un tournant. « *Pour répondre au besoin de reconnaissance et éviter de nouvelles confrontations, allons au-delà des totems pour les uns, des tabous pour les autres. Au fond, ayons l'audace de bâtir une autonomie à la Corse, dans la République.* »

D'ailleurs, en pleine campagne présidentielle de 2022, Gérard DARMANIN, déjà ministre de l'Intérieur à l'époque, avait déclaré, pour calmer les esprits avec les violences insulaires consécutives au meurtre en prison d'Yvan COLONNA, alors que ce dernier purgeait une peine pour l'assassinat du préfet ERIGNAC, que le gouvernement « *était prêt à aller jusqu'à l'autonomie* », sans donner de contenu précis à ce mot.

C'est alors que les nationalistes ont poussé loin leurs revendications le 5 juillet 2023 en adoptant une résolution réclamant l'exercice du pouvoir législatif dans à peu près tous les domaines, à l'exception du régalien. Ils exigent aussi un statut de résident, la co-officialité de la langue et l'inscription du peuple corse dans la Constitution.

¹⁴ *Ibid.*, p. 742.

¹⁵ *Ibid.*, p. 744.

Le Président MACRON n'a pas accédé à toutes ces demandes mais a lâché beaucoup de lest¹⁶ en se disant « *favorable à ce que les spécificités de la communauté insulaire Corse soient reconnues dans la Constitution au sein d'un article propre, celle d'une communauté insulaire, historique, linguistique et culturelle* ». Considérant qu'il n'y a pas une adaptation suffisante, il en a appelé à une « *nouvelle étape institutionnelle* » en inscrivant dans la Constitution la Corse et son autonomie, mais « *ce ne sera pas une autonomie contre l'État, ni une autonomie sans l'État, mais une autonomie pour la Corse et dans la République* ».

Le 12 mars 2024, le ministre de l'Intérieur, Gérard DARMANIN, a soumis son projet aux élus corses, aboutissant à un accord définissant les modalités d'une réforme constitutionnelle portant sur la reconnaissance d'un « *statut d'autonomie pour la Corse au sein de la République qui tient compte de ses intérêts propres, liés à son insularité méditerranéenne et à sa communauté historique, linguistique, culturelle ayant développé un lien singulier à sa terre* ».

Il n'y a pas de notion de peuple corse mais de communauté culturelle, le statut de résident a été écarté ainsi que la co-officialité de la langue corse. Toutefois, au-delà de la « *mention de la Corse* », l'accord porte principalement sur l'adaptation des lois de la République par l'Assemblée corse ainsi que sur la possibilité pour la Corse de fixer ses propres règles, sans que le pouvoir législatif soit inscrit. Les questions qui se posent sont, d'une part, les précisions contenues dans la Constitution et les renvois vers la loi organique qui sera contrôlée par le Conseil constitutionnel, et, d'autre part, si la Corse figurera dans un article constitutionnel, un nouvel article 72-5 comme le prévoyaient les projets constitutionnels qui ont avorté. Cette dernière solution « *pourrait encore alimenter une confusion des modèles institutionnels et fragiliser plus encore la cohérence du titre XII de la Constitution* »¹⁷, ce qui ne semble pas être le souhait du président de la République, ou un titre spécifique comme pour la Nouvelle-Calédonie.

Ce texte a été adopté le 28 mars à une très large majorité par l'Assemblée de Corse, à la grande satisfaction du Président autonomiste du Conseil exécutif de Corse Gilles SIMEONI, lequel estime que la reconnaissance de la communauté est l'équivalence de celle de peuple corse, sans l'écrire explicitement. Néanmoins, des désaccords inévitables sont apparus, certains ne souhaitant pas aller aussi loin, comme le coprésident du groupe de droite Un Soffiu Novu, Jean-Martin MONDOLONI, alors que les indépendantistes du parti Nazione considèrent que cet accord « *est un verrou et une entrave* », Jean-Guy TALAMONI, membre du parti indépendantiste Corsica Libera, déclarant que c'est « *une autonomie en trompe-l'œil* », le mot « *autonomie* » étant « *sans contenu, sans portée concrète* »¹⁸. Effic-

¹⁶ Se disant « *favorable à ce que les spécificités de la collectivité insulaire Corse soient reconnues dans la Constitution au sein d'un article propre, celle d'une collectivité insulaire, historique, linguistique et culturelle* ».

¹⁷ L. GARRIDO, « La réforme des collectivités territoriales : vers un droit à la différenciation territoriale ?! », in Ph. CLARET et F. SAVONITTO, *La réforme institutionnelle sous le quinquennat d'Emmanuel Macron*, Paris, L'Harmattan, coll. « Droit comparé », p. 128.

¹⁸ J.-G. TALAMONI, « Une autonomie en trompe-l'œil », *Mediabask*, 21 mars 2024.

tivement, quelle autonomie ? Quel degré d'autonomie ? Tout dépendra de la loi organique statutaire comme c'est le cas pour chacune des cinq COM.

Cette étape corse franchie, celle du Parlement, particulièrement du Sénat, est loin de l'être. Effectivement, on peut considérer que la mention de la Corse dans la Constitution, surtout dans un titre, relève de la République « à la carte », et de la schizophrénie, de l'incohérence constitutionnelle dans le cadre de la France, une « République indivisible » qui « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens », selon l'article 1^{er} de la Constitution, ce dernier « sacro-saint » principe étant également constitutionnel en vertu de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et une garantie contre les principes de l'ancien régime.

Si l'exécutif se félicite d'un « consensus large », le Sénat y voit un « projet dangereux » et de « constitutionnalisation du communautarisme qui ulcère la droite sénatoriale »¹⁹ car la Constitution ne reconnaît que la communauté nationale. Pourquoi ? Parce que c'est une idée qui fait facilement tache d'huile. La boîte de Pandore est ouverte. Une France encore davantage en miettes²⁰ ? Vers une « sur-renchère », un effet boule de neige de revendications territoriales se heurtant en définitive à une impasse politique ?

D'ailleurs, l'avancée autour de l'autonomie de la Corse suscite l'intérêt d'autres territoires. La région Bretagne s'est engouffrée dans la brèche, au nom de la « péninsularité de la Bretagne », son président, Loïg CHESNAIS-GIRARD, ayant adressé un courrier au ministre de l'Intérieur, rappelant la possibilité déjà évoquée de réviser l'article 73 avec une loi organique déterminant le statut et les compétences propres du territoire visé. Chaque collectivité pourrait alors revendiquer un statut particulier, le laboratoire de l'autonomie corse donnant lieu à des revendications communautaristes, au micro-nationalisme ethnique ! Et *quid* de l'Alsace, du Pays basque, dont le parti nationaliste Enbata, fondé en 1963, milite pour la création d'une collectivité territoriale à statut spécifique au nom de l'identité ? Pourquoi l'exception corse ? Au nom seulement de l'insularité méditerranéenne ? Cette spécificité permettrait ensuite de fonder toutes les dérogations au droit commun, ce qui constituerait « un changement de paradigme inquiétant »²¹. Mais le chemin est encore long de la proclamation à la révision constitutionnelle, la ligne rouge au Sénat ayant été rappelée par le Président LARCHER : « La fabrique de la loi doit rester au Parlement. »

Le Sénat donnera-t-il son accord à une avancée cosmétique, symbolique, *a minima* avec seulement l'inscription de la Corse à l'article 72, en la dotant ainsi d'un statut spécifique par rapport aux autres collectivités métropolitaines, en consacrant le terme d'autonomie, d'adaptation, d'habilitation seulement normative et non législative, mais en renvoyant la fixation du statut à une loi organique qui sera

¹⁹ *Le Figaro*, 13 mars 2024.

²⁰ B. MOREL, *La France en miettes. Régionalismes, l'autre séparatisme*, Paris, Les Éditions du Cerf, 2023. Voir la chronique bibliographique de M.-F. VERDIER, *Politeia*, n° 43, 2023, p. 281-284.

²¹ B. MOREL, « Autonomie de la Corse : un changement de paradigme inquiétant », *La gazette des Communes*, 19 octobre 2023 ; « En Corse, ne reconnaissons pas le communautarisme », *La Tribune*, 10 mars 2024.

soumise au contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel, lequel la confrontera à sa jurisprudence sur la souveraineté nationale, l'unité du peuple français, l'indivisibilité de la République et le principe d'égalité, ce qui aurait vraisemblablement pour conséquence de sanctuariser la spécificité de la Corse mais sans grandes différences avec les autres collectivités ? La reconnaissance d'une autonomie serait limitée, encadrée et ambiguë car noyée dans la décentralisation. Pourtant, ceci ne serait pas cohérent juridiquement au regard des collectivités territoriales de l'article 72, des DROM de l'article 73 et des COM de l'article 74, les nationalistes privilégiant vraisemblablement l'article 74, voire un nouveau titre dans la Constitution.

Il est vrai que la Corse est pionnière en matière d'autonomie puisque, avant même son rattachement à la France en 1768 par le traité de Versailles, « *un souffle d'indépendance soufflait déjà sur la Corse au XVIII^e siècle* »²² pour se défaire de l'emprise de la République de Gênes dont les Corses sont sous le joug depuis le XIV^e siècle. En effet, en 1735, l'autonomie est revendiquée et, en 1755, le général Pasquale PAOLI proclame l'indépendance de la Corse. Jean-Jacques ROUSSEAU, en 1762, dans son célèbre *Du Contrat social*, vante alors la ténacité et la bravoure du peuple corse : « *Il est encore en Europe un pays capable de législation : c'est l'île de Corse. La valeur et la constance avec laquelle ce brave peuple a su recouvrer et défendre sa liberté, mériterait bien que quelques hommes sages lui apprît à la conserver. J'ai quelque pressentiment qu'un jour cette île étonnera l'Europe.* »

Cet éloge amène le comte Matteo BUTTAFOCO, capitaine au Régime royal de Corse et proche du chef auto-proclamé de la nation corse Pasquale PAOLI, qui rêve de doter son île de nouvelles institutions, à contacter en 1764 ROUSSEAU pour qu'il lui propose un Projet de Constitution pour la Corse, ce que celui-ci accepte, « *flat-té* »²³, voyant aussi dans cette demande « *l'occasion d'appliquer in vivo son "contrat social"* »²⁴.

Ce contrat idéal est celui « *entre le peuple et lui-même, une volonté qui émerge d'un débat conduit collectivement et rationnellement, et aux termes duquel le peuple confie par suffrage à une ou plusieurs personnes non pas le droit de décider mais le devoir d'appliquer les décisions prises* »²⁵.

ROUSSEAU présente finalement en 1765, au moment où *Émile ou De l'éducation* et *Du Contrat social* publiés en 1762 sont censurés et condamnés, un « plan de gouvernement » mais inachevé qui ne sera publié qu'en 1861²⁶. Constatant la pauvreté de l'île à l'époque qui est l'un des obstacles à ses velléités d'indépendance, il propose d'instituer l'administration « *la moins coûteuse* », d'augmenter la démographie et d'investir dans le développement agricole, en con-

²² P. PETIT, « Quand Rousseau rêvait l'autonomie politique de la Corse », *Histoire*, 23 mars 2022.

²³ *Ibid.*

²⁴ N. TENAILLON, « Autonomie de la Corse : la faute à Rousseau ! », *Philosophie magazine*, 17 mars 2022.

²⁵ P. PETIT, *op. cit.*

²⁶ *Ibid.*

cluant qu'« *il faut que tout le monde vive et que personne ne s'enrichisse. C'est là le principe fondamental de la prospérité de la nation.* »

Ce projet ne verra jamais le jour. Un rêve évanoui pour les Corses ? Un avertissement annonciateur ? Finalement, la République de Gênes cède ses droits à la France. A propos de cette cession, VOLTAIRE écrit : « *Il restait à savoir si les hommes ont le droit de vendre d'autres hommes : mais c'est une question qu'on n'examine jamais dans aucun traité.* »²⁷

En tout état de cause, ce projet constitutionnel a-t-il des chances de prospérer ? Un coin a été enfoncé entre autonomistes et indépendantistes. Peut-être l'exécutif compte-t-il secrètement sur le Sénat pour freiner. Il pourrait alors imputer à la Chambre haute la responsabilité de l'échec. Effectivement, eu égard à la probable résistance sénatoriale, on peut raisonnablement penser que l'accord nécessaire entre les deux assemblées n'est guère envisageable et l'avènement d'une collectivité autonome de Corse vouée à l'échec. Du reste, un tel démantèlement de la nation française ne devrait-il pas être soumis à référendum, au nom des articles 1^{er}, 2 et 3 de la Constitution²⁸ ? Quoi qu'il en soit, un référendum est envisagé pour la Corse. Mais sur quel fondement ? Article 72-4, 72-1 alinéa 3, 53-3 de la Constitution ? Donc décisionnel ou consultatif ? Rappelons que les Corses ont refusé, en 2003, le changement de statut qui leur était proposé en vertu de la loi constitutionnelle de 2003, avant que la loi NOTRe ne contourne leur vote et ne leur impose un statut dont ils n'avaient pas voulu à l'époque.

Au final, cette révision nourrirait l'incohérence constitutionnelle en dérogeant à des principes fondateurs, contribuant à les désacraliser. Elle s'avère donc inopportune car elle rendrait la Constitution encore plus « *skizophrène* »²⁹ après vingt-cinq révisions dans une République en proie au péril des communautés, glissant vers une balkanisation de la « communauté des citoyens » au nom d'un louable respect de l'autre et de la différence mais non de la « tradition républicaine » et du modèle républicain français, gravé dans le Préambule et les premiers articles de la Constitution, rejetant le communautarisme. L'autonomie de la Corse, un cheval de Troie supplémentaire du communautarisme ?

²⁷ VOLTAIRE, cité par P.-O. MAHEUX, « La Suisse dans le projet de constitution pour la Corse de Jean-Jacques Rousseau (1764-1765) : un modèle et une mise en garde », in P.-O. MAHEUX, *Un philosophe au service d'un peuple*, Québec, Presses Universitaires de Laval, 2013, p. 51-78.

²⁸ Tribune collective : « Corse : "un tel démantèlement de la nation française devrait être soumis à référendum" », *Le Figaro*, 20 mars 2024.

²⁹ M. LOMBART, *L'État skizo*, Paris, J.-C. Lattès, 2007, 339 p.