



ASSEMBLEA DI
CORSICA

N° 2022-01



RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

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

PRÉSIDÉE PAR

M. Romain Colonna,

SOMMAIRE



INTRODUCTION	5
Synthèse globale des auditions.....	8
Synthèse de l’audition de Mme Wanda MASTOR (13 décembre 2021).....	14
Compte-rendu de l’audition de Mme Wanda MASTOR (13 décembre 2021).....	16
Synthèse du rapport de Mme MASTOR	29
Tableau synoptique des propositions du rapport de Mme MASTOR	51
Synthèse de l’audition de M. André FAZI (18 janvier 2022)	60
Compte-rendu de l’audition de M. André FAZI (18 janvier 2022).....	62
Synthèse de l’audition de Mme Véronique BERTILE (8 février 2022)	76
Compte-rendu de l’audition de Mme Véronique BERTILE (8 février 2022)	78
Compte-rendu de la réunion du 21 octobre 2022 consacrée à l’examen d’une motion relative aux meublés de tourisme	93

INTRODUCTION

Subbitu principiata a mandatura attuale, partendu da a cummissione di e cumpitene legislative è rigulamintarie è da a cummissione pà l'evuluzione statutaria di a Corsica, hè stata dicisa di fà una cummissione unica dendu à quella cummissione nova dui scopi principali : analizà megliu u putere nurmativu chì esiste aghjà è riflette à pruposte di riforme stituziunale in lu quadru di una riflissione in giru à l'autunumia.

In quellu quadru, hà attaccatu a Cummissione un ciculu di travagliu, audiziunendu parechji sperti : Mma Wanda MASTOR, agrigata di dirittu publicu è prufissore di l'università à pressu à l'università di Toulouse-Capitole, M. André Fazi , maestru di cunfarenze in scenze pulitiche à pressu à l'università di Corsica, è Mma Véronique Bertile, maestra di cunfarenze in dirittu publicu à pressu à l'università di Bordeaux, spicialista di u dirittu di l'Oltremari è di dirittu custituziunale è membre di u CERCCLE (Centru di Studi è di Ricerche Paragunate nantu à e Custituzione, e Libertà è u Statu).

Hè stata palisata tandu chì e cumpitene di a Cullettività di Corsica liate à u duminiu nurmativu eranu inuperante è un avianu micca un carattaru effettivu è chì una evuluzione statutaria era propiu nicissaria.

Quellu custattu fattu, hè statu iniziatu un travagliu impurtante di paragonu chì hà tucatu l'Oltremari francesi quant'è l'isule di u Meditarraniu, da avè una visione pricisa di i sfarenti statuti chì esistenu è da apre prospettive nove.

L'avvinimenti ch'ella hà campatu a Corsica di veranu scorsu, l'apertura di un prucessu puliticu è u principiu di i primi scambii cù u governu, ci anu purtatu à intarrompe in modu pruvvisoriu i nostri travagli.

Vurria ripiglià i nostri scambii subbitu principiati l'annu di u 2023, cù u scopu di rimette à u presidente di u Cunsigliu esecutivu di Corsica è à l'Assemblea di Corsica un raportu d'infurmazione è di pruposte. Què, par chì a nostra Cullettività possi dispone di un livellu supplimentariu di cumpitene è di putere di dicisione da purtà suluzione adatte è concrete di pettu à a vita di i Corsi è di pettu à e quistione fundamintale chì toccanu à l'avvene di u populu corsu è à a so autunumia pulitica.

Cun quella vuluntà, mi paria una bona di rializà un documentu fendu u censu di i nostri dibattiti, analisi è riflissione ch'emu avutu mentre u 2022 à traversu à a Cummissione.

Tandu, truvarete quì sottu quelli elementi chì custituisce una primu puntellu propiu intarissante pà a seguita di i nostri travagli.

Vi auguru una littura bella, ricca è utule.

**Romain COLONNA,
Presidente di a Cummissione
di e cumpitene legislative è rigulamintarie è
pà l'evuluzione statutaria di a Corsica**



1

Synthèse globale des auditions

Synthèse des auditions menées par la commission des Compétences Législatives et Réglementaires et pour l'Evolution Statutaire de la Corse



La Commission a procédé, dans un premier temps, à trois auditions : **Wanda MASTOR**, agrégée des facultés de droit, professeur de droit public à l'Université Toulouse Capitole, **André FAZI**, maître de conférences en science politique à l'Università di Corsica, et **Véronique BERTILE**, maître de conférences en droit public à l'université de Bordeaux.

Éléments de contexte général :

Les fondamentaux sur lesquels repose une institution démocratique sont les suivants : assurer **la représentation de tous les acteurs significatifs et des débats pacifiques entre eux** ; définir et conduire des **politiques publiques efficaces** permettant de mettre en œuvre une vision des rapports sociaux et de la société.

Par ailleurs, il existe trois formes d'Etat : **fédéral** (Etats-Unis), **régional** (comme l'Italie ou l'Espagne : les collectivités supérieures, à savoir les régions pour le premier et les communautés autonomes pour le second, ont des compétences législatives et règlementaires ; il n'existe cependant qu'une seule constitution), et **unitaire décentralisé** (cas de la France, les collectivités territoriales bénéficient du seul pouvoir règlementaire) ou **unitaire centralisé** (les collectivités n'ont aucune compétence).

Le statut des îles, et notamment de Méditerranée :

Les Baléares, la Sicile et la Sardaigne ont la possibilité d'adopter dans un grand nombre de domaines des lois régionales, sans toutefois qu'elles ne soient en contradiction manifeste avec les lois nationales.

En théorie, ces trois régions insulaires exercent des **compétences législatives exclusives** dans des domaines définis. Cela signifierait de facto que les Etats concernés et l'Union européenne n'auraient pas le droit de s'immiscer dans ces matières ; cette vision peut être également trompeuse.

A titre d'exemple, les Baléares ne bénéficient pas d'une réelle compétence exclusive en matière d'agriculture.

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

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

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

- le premier type est un **pouvoir qui est qualifié d'exclusif** : il concerne les compétences en agriculture, tourisme, chasse et pêche, artisanat, travaux publics et collectivités.

- le deuxième type de compétence législative réside dans **le pouvoir d'adaptation de la loi nationale** : les bases de la législation sont établies à l'échelon national et sont affinées et adaptées ensuite aux contextes locaux (pour la santé, la sécurité sociale, l'environnement, le travail ou l'éducation).
Un autre sujet essentiel dans ce cadre est celui de la fiscalité. D'une part, il n'est pas possible d'imposer deux fois le même objet ; d'autre part, les statuts peuvent prévoir des dispositions généreuses sur la territorialisation des produits des impôts d'Etat, l'exemple de la Sardaigne étant de ce point de vue significatif.
- le troisième type de législation régionale réside dans **l'exécution de la législation d'Etat** : cela se rapproche plus du règlement et concerne par exemple l'immigration ou la propriété intellectuelle.

En conclusion, il ressort que ces autonomies régionales, sans dissimuler leurs limites, disposent de pouvoirs qualitativement supérieurs à ceux de l'Assemblée de Corse, qui se traduisent par des effets extrêmement sensibles sur les sociétés.

Toutefois, d'autres territoires situés en Europe sont relativement peu peuplés, à l'instar de la Corse, et disposent néanmoins de pouvoirs plus étendus que les trois îles considérées, ce qui signifie qu'elles sont en capacité de les assumer (avec un délai d'apprentissage nécessaire).

Enfin, les entités atlantiques de l'Espagne et du Portugal bénéficient du statut européen de Régions Ultrapériphériques, contrairement à la Sardaigne, la Sicile ou les Baléares.

⇒ *Interventions des commissaires : le prisme européen doit être utilisé comme vecteur de réflexion (Romain COLONNA) ; il sera opportun d'étudier le degré de bien être des habitants dans les territoires autonomes, ainsi que les risques liés à une mise en retrait de l'Etat central dans des périodes troublées (Jean-Martin MONDOLONI) ; une étude des liens entre autonomie et régimes réguliers de croissance pourrait être réalisée (Mme la Présidente de l'Assemblée). La non-reconnaissance de la Corse comme territoire transfrontalier devra être évoquée (Jean-Félix ACQUAVIVA). Par ailleurs, concernant le traité de fonctionnement de l'UE, plusieurs questions se sont posées : M. Paul-Félix BENEDETTI souhaitant une reconnaissance du statut de région ultrapériphérique tel que défini par l'article 349 du TFUE, et Mme la Présidente de l'Assemblée s'interrogeant sur les possibilités de contraindre juridiquement l'Etat membre et la Commission Européenne à appliquer l'article 174 du TFUE. Enfin, il a été indiqué que la Corse a demandé, en lien avec la Sardaigne, les Baléares, la Sicile et la Crète, la prise en compte d'une clause d'insularité des régions périphériques dans toutes les politiques de l'Union du fait de la rupture géographique subie (Mme la Présidente de l'Assemblée).*

Définition de la notion d'autonomie :

D'un point de vue étymologique, cela renvoie à la capacité de se donner ses propres règles et à la possibilité de pouvoir les adapter au contexte, aux ressources et aux opportunités locales.

D'un point de vue théorique, cela apparaît comme un moyen d'atteindre les objectifs précités et de concrétiser sa vision.

En conclusion, on distingue le pouvoir législatif matériel, à savoir la possibilité d'intervenir sur certaines compétences, et le pouvoir législatif organique, qui relève en théorie du droit de la véritable autonomie politique.

Ainsi, **ne sont autonomes que les territoires pouvant adopter leurs propres lois**, sous le contrôle du Conseil Constitutionnel.

L'autonomie de plein droit et de plein exercice serait donc la possibilité pour l'Assemblée de Corse d'adopter ses propres lois, à l'exception des domaines touchant aux prérogatives réservées de l'Etat.

⇒ *Intervention des commissaires : il est nécessaire de s'entendre sur une définition claire de la notion d'autonomie et ses implications juridiques.*

L'hétérogénéité de la Constitution française :

En France, **au sein de l'article 73**, on dispose d'une hétérogénéité totale pour cinq collectivités. Deux sont demeurées des Départements et Régions d'Outre-Mer, la Guadeloupe et la Réunion, dotées d'un conseil régional et un conseil départemental. Martinique et Guyane, après consultation des électeurs, ont opté pour une fusion des départements et des régions ; elles sont devenues des collectivités uniques (avec différenciation exécutif/délibérant pour la Martinique). La cinquième collectivité est Mayotte : il s'agit d'un département, un DOM.

Des dérogations législatives sont également prévues et consistent pour ces collectivités à être habilitées par l'Etat pour intervenir et fixer des règles dans les domaines propres à l'Etat, l'article 73 précisant la liste de matières exclues (régaliennes). Selon cette procédure d'habilitation (peu utilisée), ces compétences sont matériellement législatives.

Pour leur part, les collectivités relevant **de l'article 74** sont cinq. Les quatre premières, Saint Barthélemy, Saint Martin Saint Pierre et Miquelon et Wallis et Futuna, ont fait le choix de se soumettre au principe d'identité législative (les lois et règlements s'y appliquent de plein droit, à quelques exceptions pour des matières définies) ; elles ne sont pas dotées de l'autonomie.

La cinquième collectivité est la **Polynésie française**, qui a conservé le principe de spécialité législative et dispose de « l'autonomie » telle qu'elle est entendue dans la Constitution. Sont évoqués, dans la loi organique portant statut de ce territoire, l'identité de la population ou les signes distinctifs que ce territoire peut marquer dans les manifestations officielles. Ainsi, si la norme que l'Assemblée de la Polynésie est en mesure d'adopter, n'a pas formellement le titre de loi, elle s'applique en lieu et place de la loi nationale. Toutefois, elle peut être annulée par le Parlement et demeure soumise au contrôle du Conseil d'Etat.

La Nouvelle-Calédonie, en revanche, ne relève ni de l'article 73 ni du 74. Depuis les accords de Nouméa, le statut de ce territoire dépend d'une loi organique de 1999 dans laquelle le terme de gouvernement est mentionné. Dans ce contexte, il a été accordé au Congrès de la Nouvelle-Calédonie, la possibilité d'adopter des lois du pays, la souveraineté partagée etc... Les lois de pays interviennent dans des transferts définitifs de compétences, et sont soumises au contrôle du Conseil Constitutionnel.

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

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

La Nouvelle-Calédonie obéit ainsi à des dispositifs similaires à ceux des collectivités italiennes ou espagnoles, la France se comportant dans ce cas d'espèce comme un Etat régional ; Madère et les Açores connaissent également ce mode de fonctionnement.

In fine, aucun territoire n'est réellement autonome en France, à l'exception de la Nouvelle Calédonie. Pour autant, des lois organiques, type statut de la Polynésie, parlent « d'autonomie », entretenant une confusion ; toutefois, les « lois de pays » de ce territoire ne sont pas reconnues de portée législative.

⇒ *Interventions des commissaires : des solutions juridiques, voire constitutionnelles, ont été élaborées pour répondre aux spécificités des différents territoires et une décentralisation asymétrique a été imaginée (Mme la Présidente de l'Assemblée) ; la démonstration a été faite d'une extrême hétérogénéité constitutionnelle française, entre les articles et au sein même de certains, alors même que le principe d'une nation une et indivisible est dogmatiquement et continuellement opposé aux élus (Romain COLONNA) ; enfin, il serait opportun de disposer d'un retour d'expérience de la Martinique (Mme la Présidente de l'Assemblée).*

La Corse :

Le statut actuel :

Actuellement, le pouvoir de l'Assemblée de Corse est restreint. D'une manière générale, elle bénéficie d'un pouvoir réglementaire réduit et, dans son statut actuel, la Corse a atteint les limites de la Constitution.

Par ailleurs, les travaux préparatoires aux différents statuts de la Corse montraient déjà une volonté d'anticipation et une architecture institutionnelle unique en France ; le législateur a ainsi reconnu sans discontinuer les spécificités du territoire.

Aujourd'hui, la Corse dispose de deux arguments pour aller vers l'autonomie : l'architecture institutionnelle existante et le fait démocratique.

⇒ *Interventions des commissaires : il existe en méditerranée deux territoires insulaires qui ont des spécificités mais ne disposent d'aucun statut, ni par rapport à leur pays ni face à l'UE : la Corse et la Crête (Paul-Félix BENEDETTI) ; de plus, il sera nécessaire de faire la démonstration que les textes existants sont intégralement appliqués (Mme la Présidente de l'Assemblée).*

Les évolutions possibles :

Aligner le statut de la Corse sur l'Outre-Mer ne saurait être juridiquement retenu car les contraintes, l'éloignement, la géographie, l'histoire et les revendications sont incomparables.

Un parangonnage peut être réalisé mais une création institutionnelle nouvelle doit émaner d'une réflexion créative et innovante, reflétant le lien entre population et territoire.

Par ailleurs, en droit européen, l'insularité est une porte d'entrée en faveur d'une autonomie législative et elle devient une notion juridique avec les conséquences correspondantes.

Ainsi, il pourrait être possible de faire évoluer les positions de l'Etat, à deux niveaux ; infra-étatique par les revendications des collectivités, et supra-étatique, par l'Union Européenne.

Par ailleurs, concernant l'autonomie de la Corse, le véhicule ne peut être la Constitution.

⇒ *Interventions des commissaires : la seule inscription de l'autonomie de la Corse dans la Constitution, et quel que soit le choix opéré, ne suffirait pas à satisfaire un certain nombre de revendications, notamment concernant la coofficialité de la langue (Don Joseph LUCCIONI) ; il serait également*

nécessaire de réformer le droit de demande d'expérimentation (Jean-Félix ACQUAVIVA) et de traduire techniquement les évolutions demandées (Jean-Martin MONDOLONI).

Les compétences « transférables » et la nécessaire négociation :

Les compétences les plus « facilement » transférables pour l'Etat relèveraient sans doute du secteur économique dans toutes ses composantes, notamment le foncier, la forêt ou le tourisme.

Toutefois, des blocs de compétence ne sont pas transférés dans leur intégralité et c'est au moment de la négociation, ou de l'écriture du statut, que ces questions doivent se poser ; il convient donc de lister les matières transférées, les objectifs recherchés et les différents textes en vigueur qui pourraient restreindre l'application de ces dispositions.

⇒ *Interventions des commissaires : il sera nécessaire de rédiger, sur des points essentiels, tels que l'éducation, le social, le tourisme ou l'agriculture, les propositions portées avant même toute nouvelle ouverture de négociation (Nadine NIVAGGIONI) ; la question des moyens alloués devra également être finement étudiée (Alex VINCIGUERRA et Mme la Présidente de l'Assemblée), tout comme les possibilités de transfert de compétences dans le domaine fiscal, notamment concernant le foncier et, à titre d'exemple, la fiscalité successorale (Marie-Anne PIERI), en veillant à éviter tout risque d'augmentation de la fiscalité (Valérie BOZZI) ; une réforme du statut des personnels de la fonction publique pourrait également être envisagée (Don Joseph LUCCIONI).*

2

Audition de Mme Wanda MASTOR

**agrégée des facultés de droit, professeur de droit public à
l'Université Toulouse Capitole**

Synthèse de l'audition

Compte-rendu de l'audition

Synthèse du rapport rendu par Mme MASTOR

Tableau synoptique du rapport suscité



Synthèse de l'audition de Mme Wanda MASTOR (13 décembre 2021)



Constat et éléments avancés par Mme MASTOR :

Les travaux préparatoires aux différents statuts de la Corse montraient déjà une volonté d'anticipation et une architecture institutionnelle unique en France (le législateur reconnaît donc sans discontinuer les spécificités du territoire).

Aujourd'hui, la Corse dispose de deux arguments pour aller vers l'autonomie : l'architecture institutionnelle existante et le fait démocratique.

Toutefois, ne sont autonomes que les territoires pouvant adopter leurs propres lois, sous le contrôle du Conseil Constitutionnel.

Ainsi, les dispositifs de Martinique et de Guadeloupe sont inefficaces ; aucun territoire n'est autonome en France, à l'exception de la Nouvelle Calédonie (pour autant, des lois organiques, type statut de la Polynésie, parlent « d'autonomie », entretenant une confusion ; toutefois, les « lois de pays » ne sont pas reconnues de portée législative). La Réunion n'a pas de marges de manœuvre pour mettre en place des politiques idoines.

Aligner le statut de la Corse sur l'Outre-Mer ne saurait donc être juridiquement retenu car les contraintes, l'éloignement, la géographie, l'histoire et les revendications sont incomparables.

Un parangonnage peut être réalisé mais une création institutionnelle nouvelle doit émaner d'une réflexion créative et innovante, reflétant le lien entre population et territoire.

L'autonomie de plein droit et de plein exercice serait donc la possibilité pour l'Assemblée de Corse d'adopter ses propres lois, à l'exception des domaines touchant aux prérogatives réservées de l'Etat ; l'indivisibilité de la République n'étant pas l'unité de l'Etat français.

Enfin, les entités atlantiques de l'Espagne et du Portugal bénéficient du statut européen de Régions Ultrapériphériques, contrairement à la Sardaigne, la Sicile ou les Baléares.

Questions / interventions des commissaires :

Nécessité de définir clairement la notion d'autonomie, et ses implications juridiques (R. COLONNA)

Nécessité de faire la démonstration que les textes existants sont intégralement appliqués (Mme la Présidente de l'Assemblée)

Nécessaire retour d'expérience de la Martinique (Mme la Présidente de l'Assemblée)

Degré de bien être des habitants dans les territoires autonomes et risques liés à une mise en retrait de l'Etat central dans des périodes troublées (JM MONDOLONI)

Non reconnaissance de la Corse comme territoire transfrontalier (JF ACQUAVIVA)

Etude des liens entre autonomie et régimes réguliers de croissance (Mme la Présidente de l'Assemblée)

Question de la fiscalité à étudier finement (Mme la Présidente de l'Assemblée)

Nécessité d'une approche européenne comparative (R. COLONNA), et d'une étude du statut des Açores et de Madère (PF BENEDETTI)

Reconnaissance du statut de région ultrapériphérique défini par l'article 349 du TFUE (PF BENEDETTI)

La Corse a demandé, en lien avec la Sardaigne, les Baléares, la Sicile, la Crète, la prise en compte d'une clause d'insularité des régions périphériques dans toutes les politiques de l'Union du fait de la rupture géographique subie (Mme la Présidente de l'Assemblée)

Compte-rendu de l'audition de Mme Wanda MASTOR (13 décembre 2021 - téléprésence Ajacciu, Bastia, Corti)

Etaient présents :

M. Romain COLONNA, Président des commissions ;

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

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

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

Etaient absents et représentés :

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

Etaient absents :

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

Était auditionnée :

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

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

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

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

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

Il rappelle que les présidents de groupes politiques ont été conviés à assister à cette réunion, M. BIANCUCCI étant présent à ce titre, et il précise que Mme MASTOR réalisera, dans un premier

temps, une présentation d'une vingtaine de minutes, qui sera suivie, dans un second temps, par un échange avec les commissaires.

Il procède à l'appel nominal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. COLONNA remercie Mme MASTOR de cette présentation.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Elle observe que, la notion d'autonomie, pour les représentants de partis politiques de la droite et du centre, demeure une décentralisation administrative plus poussée, dans la ligne du projet de loi dit « 3DS », assortie de certaines inclinaisons, notamment concernant la question de la langue corse.

Toutefois, juridiquement, une seule définition s'impose : ne sont autonomes que des territoires pouvant adopter leurs propres lois.

Les régions citées dans le rapport sont donc dotées d'un parlement, qui peut adopter ses propres textes, dans un domaine de compétences clairement circonscrit, le régalien demeurant du ressort de l'Etat, ce que contestent les militants indépendantistes.

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

L'autonomie de plein droit et de plein exercice, serait donc la possibilité pour l'Assemblée de Corse d'adopter ses propres lois, à l'exception de celles touchant aux prérogatives réservées de l'Etat.

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

Suite à des entretiens avec le Vice-président de la Sicile et la Présidente des Baléares, indiquant qu'il était nécessaire de procéder à un chiffrage précis de l'insularité, elle a proposé au Président

du Conseil exécutif d'organiser un nouveau colloque des régions, à l'instar de celui organisé en 1998 aux îles Åland.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En effet, la Sicile, bien que le détroit de Messine ne soit large que de quelques kilomètres, a évalué à 20% le coût supplémentaire des transports pour les importations, tant en termes d'acheminement que de logistique et de stockage ; cela entraînant également des difficultés à l'export. Toutefois, la Corse étant la seule région insulaire de France métropolitaine, les dirigeants et hauts fonctionnaires en charge de ces questions demeurent figés dans une posture l'assimilant aux régions continentales.

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

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

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

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

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

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

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

Commission des Compétences Législatives et Réglementaires de
l'Assemblée de Corse

Commission pour l'Evolution Statutaire de la Corse

Synthèse du rapport sur l'évolution statutaire de la Corse
remis le 11 octobre 2021 par Mme Wanda MASTOR, agrégée
des facultés de droit, professeur de droit public à l'université
Toulouse Capitole

(Cette synthèse n'engage pas l'auteur du rapport)

SOMMAIRE

Avant-propos : Cadre méthodologique du rapport et des annexes

Introduction : Cohérence entre la réforme des institutions et la revendication de l'autonomie

Première partie

L'amélioration de l'existant : un renforcement démocratique pour des institutions plus efficaces

Chapitre I : Des institutions équilibrées

Section I : Un président et des conseillers exécutifs qui gouvernent

- A. Réformer les agences et offices
- B. Harmoniser le pouvoir d'estimer en justice du président du Conseil exécutif

Section II : Une Assemblée qui délibère

- A. Assurer l'équilibre entre l'Assemblée et l'exécutif
- B. Renforcer les droits de l'opposition

Section III : Des organes consultatifs qui accompagnent

- A. Pour une vision qualitative et non seulement contraignante des avis du Conseil économique, social, environnemental et culturel
- B. Une chambre des territoires relais entre les petits territoires et la Collectivité
- C. Une *Assemblea di a Giuventù* plus efficace

Chapitre II : Des institutions exemplaires

Section I : Du contrôle des politiques publiques à la prévention anticorruption

- A. Le problème de la démultiplication de la fonction de contrôle
- B. Bâtir un plan anticorruption

Section II : Le lien entre le peuple et les élus

- A. Le paradoxe de la démocratie participative
- B. Une conférence citoyenne corse (« *Pieve* ») sur le développement durable

Seconde partie

L'évolution souhaitable : un peuple corse dans une île autonome

Chapitre I : De l'indivisibilité

Section I : L'évolution des discours politiques sur l'indivisibilité de la République

- A. La marche de la décentralisation
- B. Le « pacte girondin »

Section II : L'évolution du droit aménageant l'indivisibilité

- A. En métropole : de l'expérimentation à la différenciation
- B. En Outre-mer : Un exemple pour la Corse ?

Chapitre II : De l'insularité

Section I : Consacrer juridiquement l'identité corse

- A. La reconnaissance constitutionnelle du peuple corse
- B. La protection constitutionnelle de la langue corse

Section II : La voie des îles autonomes

- A. Le fondement : les contraintes insulaires
- B. La conséquence : l'autonomie législative

Conclusion

Le statut constitutionnel de la Corse, île autonome

Annexes

Récapitulatif des propositions / Compte-rendu des entretiens

Avant-propos - Cadre méthodologique du rapport et des annexes

1°) La légitimité de la commande du rapport

De nombreux rapports ont été réalisés par le passé pour épauler les élus dans leurs prises de décision, en Corse comme ailleurs. Les rapports « CARCASSONE » et « CASTAGNEDE », ou le rapport remis par Wanda MASTOR relatif à l'insertion de la Corse dans la Constitution, sont autant de travaux menés dans ce cadre, qui ont été, le plus souvent, suivis d'auditions des auteurs par l'Assemblée de Corse.

2°) L'objectif poursuivi par le rapport : proposer des améliorations et réformes sans décider à la place des élus

Ce rapport doit être perçu comme un état des lieux dressé par une spécialiste du droit constitutionnel, véritable « boîte à outils » devant permettre aux élus, à l'issue du débat démocratique, de choisir la réforme qui recueillera la majorité des opinions.

3°) Le public visé par le rapport : l'ensemble de la communauté

Ce rapport a vocation à être lu par l'ensemble des élus et au-delà. Par ailleurs, il ne constitue que l'une des étapes d'une mission qui va s'étaler sur une année.

4°) Précision sur les annexes du rapport

Deux types de documents figurent en annexe : le tableau synoptique récapitulatif des propositions et les comptes rendus des entretiens réalisés.

Dans un premier temps, ont été entendus : les acteurs passés et présents de la Collectivité de Corse ayant des fonctions spécifiques et ceux ayant participé à l'évolution statutaire de la Corse, et certains présidents de régions des îles autonomes de l'Europe du Sud. Dans un second temps, des entretiens seront programmés avec les membres de la société civile et les partis et courants politiques non représentés à l'Assemblée de Corse.

Introduction - Cohérence entre la réforme des institutions et la revendication de l'autonomie

Les résultats des élections territoriales de 2021, au vu du taux de participation en Corse et des résultats obtenus par les listes nationalistes, a non seulement relancé le débat sur les pouvoirs de la Collectivité de Corse, mais l'a doté d'une légitimité démocratique plus forte encore. De plus, l'équipe élue à la tête des Régions de France porte également le projet d'autonomie du Président du Conseil exécutif.

En l'état du droit, la Constitution et les exemples étrangers n'empêchent pas qu'un territoire puisse jouir de l'autonomie législative ; à l'argument politique et juridique est cependant opposé celui de la tradition, dans un Etat unitaire. La récente censure de l'enseignement immersif des langues régionales démontre bien qu'indivisibilité et uniformité sont encore souvent confondues ; en Corse, cela impose un carcan qui ne respecte pas la volonté des urnes et est en contradiction avec l'évolution législative.

Ainsi, la puissance politique de la Collectivité de Corse s'accompagne d'une grande impuissance juridique, en l'absence de pouvoir réglementaire autonome, qui serait pourtant en cohérence avec le statut particulier. En effet, l'architecture et le fonctionnement actuels de la Collectivité, certes perfectibles, l'ont préparée à l'autonomie, et réunissent différentes conditions préalables.

Première partie - L'amélioration de l'existant : un renforcement démocratique pour des institutions plus efficaces

En termes d'amélioration de l'existant, le rapport entend travailler à deux niveaux : celui de la Collectivité, en améliorant les équilibres au sein de la représentation, et celui du peuple, en renforçant sa participation aux instances.

Les propositions réalisées sont faites sur le fondement de l'équilibre (chapitre 1) et de l'exemplarité (chapitre 2), sans oublier droits de l'opposition et organes consultatifs.

Chapitre 1 : des institutions équilibrées

La Collectivité de Corse est, depuis le 1^{er} janvier 2018, une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution.

L'Assemblée dispose de la compétence de principe pour administrer la Collectivité, l'Exécutif ne jouissant que d'une compétence d'attribution, et sa puissance étant de droit et de fait.

Le Conseil exécutif de Corse bénéficie de compétences élargies, sans équivalent en droit commun, en contrepartie desquelles a été instaurée la possibilité pour l'Assemblée d'adopter une motion de défiance constructive ; l'équilibre étant ainsi renforcé par cette fonction de contrôle, primordiale, du délibérant sur l'exécutif.

Pour que les institutions fonctionnent, il convient donc que chaque organe exerce à plein ses fonctions ; les propositions de réforme concernent ainsi, non seulement les organes en particulier, mais surtout l'articulation des pouvoirs entre eux.

Section 1 : un président et des conseillers exécutifs qui gouvernent

Le Président du Conseil exécutif doit continuer d'exercer pleinement ses prérogatives, d'autant plus qu'elles sont, non seulement encadrées, mais corsetées, par certaines règles, dont le contrôle de légalité.

Deux éléments doivent particulièrement attirer attention et vigilance afin d'améliorer le fonctionnement de la Collectivité et lui donner les moyens d'agir efficacement : l'articulation entre le Conseil exécutif et les agences et offices (A) et le pouvoir d'ester en justice du Président du Conseil exécutif (B).

A. Réformer les agences et offices

La Collectivité de Corse dispose de huit établissements publics industriels et commerciaux, placés sous sa tutelle, présidés par un Conseiller exécutif et administrés par un conseil d'administration. Quatre d'entre eux ont un statut législatif (OTC, ODARC, OEHC et OFC), les quatre autres (ADEC, OEC, ATC et AUE) ayant un statut de rang inférieur, car créés par délibération de l'Assemblée de Corse.

Les agences et offices sont régulièrement la cible de critiques, institutionnelles ou plus diffuses, la quasi-totalité des personnes interrogées en réclamant une fusion.

La loi du 22/01/2002 prévoyait la substitution de la Collectivité territoriale de Corse à ces EPIC mais l'Assemblée de Corse, selon la procédure prévue, s'y est opposée.

Les propositions d'amélioration concernent deux aspects, externe (primauté de la mission d'intérêt générale sur celle industrielle et commerciale) et interne.

Concernant ce dernier point, il apparaît que la frontière entre certains agences et offices n'est absolument pas claire, à l'exception notable de l'Office des Transports.

Il appartient aujourd'hui à la Collectivité d'établir un diagnostic précis et de réfléchir à des hypothèses concrètes de modification. Elle demeure libre de le faire rapidement pour les EPIC qui ont été créés par elle ; pour les autres, il conviendra d'encourager la voie législative.

Proposition 1 : fusionner certains agences et offices

B. Harmoniser le pouvoir d'ester en justice, en demande ou en défense, du président du Conseil exécutif

Si le Président du Conseil exécutif est habilité par la loi pour défendre la Collectivité dans toute action intentée contre elle, il ne peut intenter une action en justice au nom de la Collectivité que sur décision de l'assemblée délibérante, disposant ainsi d'un pouvoir inférieur à celui des présidents de région de droit commun.

Ce dispositif complexifie le fonctionnement de la Collectivité, réduit l'efficacité du pouvoir d'ester en justice, alourdit la charge de l'exécutif et réduit le pouvoir politique de son Président.

Une réforme permettrait de régler ces problématiques, le Président du Conseil exécutif pouvant alors avertir l'Assemblée au cours de la session qui suit l'action en justice et/ou en informer les membres de la Conférence des Présidents.

Proposition 2 : permettre au Président du Conseil exécutif d'ester en justice (demande ou défense) sur délégation de l'Assemblée pendant la durée de son mandat.

Section 2 : une Assemblée qui délibère

- *L'évolution du scrutin ayant des incidences sur la représentation*

L'objectif de la prime majoritaire, récemment relevée, permet d'assurer la stabilité du Président du Conseil exécutif et de son équipe. De plus, ses compétences ont été considérablement augmentées, notamment par suite du transfert de celles des anciens conseils départementaux,

L'Assemblée ne peut toutefois pas être le lieu d'un « contre-pouvoir » ni d'un pouvoir comparé à celui du Président du Conseil exécutif car il n'est pas d'égale nature.

Elle est toutefois un rouage fondamental de l'équilibre des institutions (A), et comporte en son sein un élément de la respiration démocratique, l'opposition (B).

A. Assurer l'équilibre entre l'Assemblée et l'Exécutif

En droit constitutionnel classique, le bicéphalisme désigne un pouvoir exécutif à deux têtes : généralement le chef de l'État et le chef du Gouvernement. Rapporté à la

spécificité corse, dans le discours de ses défenseurs, le bicéphalisme désigne les deux lieux de pouvoir au sein de la Collectivité : le Conseil exécutif et l'Assemblée.

- *L'inadaptation du terme « bicéphalisme »*

Le terme de « bicéphalisme » ne semble pas adapté à la Collectivité de Corse, pour laquelle il conviendrait mieux d'évoquer soit « l'équilibre des pouvoirs » soit une « complémentarité des pouvoirs ».

- *Première fonction de l'Assemblée : faire le droit*

La loi encadre strictement le fonctionnement de l'Assemblée de Corse, qui dispose néanmoins de la possibilité d'adopter son propre règlement.

Il ressort de l'article L. 4422-15 du CGCT relatif aux attributions de l'Assemblée que celle-ci a deux fonctions principales : la fonction normative et la fonction de contrôle, qu'il ne convient pas de remettre en cause.

La seule proposition de réforme, du point de vue de cet équilibre, concerne la nature des « propositions » de l'Assemblée qui sont, en l'état actuel du droit, et notamment après des censures du Conseil constitutionnel, ni des lois, ni même des actes réglementaires autonomes.

Le projet de loi « 3DS », en cours d'étude au Parlement, demeure peu ambitieux sur ce point et, en tout état de cause, ne pourrait ni à lui seul compenser les lacunes relatives à la Corse, ni la doter simplement de ce qui sera offert à l'ensemble des territoires.

Il convient donc aujourd'hui d'offrir à la Collectivité de Corse ce qui fut prévu en 2002 mais censuré par le Conseil constitutionnel.

Ainsi, dans ses décisions de 1991 et de 2002, le Conseil Constitutionnel avait rappelé que les dispositions nouvelles ne transféraient pas à la Collectivité territoriale de Corse une matière relevant du domaine réglementaire ou législatif, indiquant que la consultation de l'Assemblée de Corse sur les projets de loi comportant des dispositions spécifiques à la Corse n'est conforme à la Constitution que parce qu'aucune obligation n'est faite au Gouvernement quant à la suite à leur donner. De plus, il précise que le pouvoir de proposer la modification ou l'adaptation de dispositions réglementaires ne correspond, en aucun cas, au transfert d'une matière relevant du domaine réglementaire.

Le rapport dirigé par Guy CARCASSONNE en 2013 observait que « les compétences normatives spécifiques de l'Assemblée de Corse ne sont, à l'analyse, que faiblement dérogoires au droit commun et s'avèrent, en pratique, d'une efficacité limitée ».

Quant à la compétence réglementaire d'adaptation, elle est doublement limitée : par le texte lui-même et par une réserve d'interprétation du Conseil Constitutionnel.

L'actuel débat sur la différenciation pourrait permettre à la Corse d'avancer la différenciation des normes, c'est-à-dire l'adaptation locale des normes nationales.

L'argument selon laquelle cette disposition, même formulée différemment, a déjà été censurée par le Conseil Constitutionnel a perdu de sa force car la révision constitutionnelle de 2003, aménageant le principe de l'indivisibilité de la République, tant pour l'Outre-mer que pour la métropole, est postérieure à ladite censure.

Proposition n°3 : Permettre à l'Assemblée de Corse de déroger à titre expérimental à certaines dispositions de la loi sur habilitation législative

- *Deuxième fonction de l'Assemblée de Corse : contrôler l'Exécutif*

La motion de défiance est dite constructive car elle doit prévoir le remplacement du Conseil exécutif éventuellement renversé. Mais dans les faits, une telle motion n'a aucune chance d'être adoptée en cas d'une majorité favorable au président de l'exécutif. L'Assemblée de Corse est donc un organe de contrôle mais pas un contre-pouvoir en lui-même.

B. Renforcer les droits de l'opposition

- *Rappel de l'évolution des droits de l'opposition au niveau national*

Le droit au débat a considérablement évolué depuis le début de la Vème République et les « droits spécifiques » désormais attribués par l'article 51-1 de la Constitution sont précisés dans les règlements.

- *Les droits de l'opposition déficitaires dans le règlement de l'Assemblée de Corse*

Le règlement intérieur en vigueur de l'Assemblée de Corse ne comporte pas de statut de l'opposition et ses principales dispositions sont identiques à celles que l'on trouve au niveau national ; une questure a néanmoins été créée, mais n'apparaît pas encore dans le document.

À l'étranger, certains règlements intérieurs des assemblées des îles autonomes sont beaucoup plus avancés en la matière, et il demeure possible pour le règlement de l'Assemblée de Corse de contenir une « charte » de l'opposition, qui serait par ailleurs conforme aux lignes directrices proposées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui proclame dans une résolution adoptée en 2008, que « la qualité démocratique d'un parlement se mesure aux moyens mis à la disposition de l'opposition ou de la minorité parlementaire dans l'accomplissement de ses tâches ».

- *La question du mode d'élection des membres de la Commission Permanente*

Cette résolution, dans ses lignes directrices, indique que « toute commission, permanente ou non, doit être composée sur la base de la représentation proportionnelle ». Toutefois, la représentation proportionnelle a deux déclinaisons : elle peut se faire soit à la plus forte moyenne, qui favorise les grands partis, soit au plus fort reste, qui favorise les petits.

L'article afférent du règlement intérieur de l'Assemblée de Corse reprend les dispositions de l'article L. 4422-9 du CGCT, prévoyant une répartition à la plus forte moyenne. Néanmoins, ces éléments sont de nature législative et ne peuvent être modifiés par un nouveau règlement ; seule la loi pourrait permettre cette évolution.

Proposition n°4 : Elire les membres de la Commission Permanente de l'Assemblée de Corse à la représentation proportionnelle au plus fort reste.

- *La présidence obligatoire de l'une des trois commissions organiques par l'opposition*

Au niveau national, la présidence de la commission des finances est réservée à un élu de l'opposition. Le Conseil de l'Europe en fait aussi un principe fort des droits de l'opposition. Un grand nombre de personnes interrogées sont favorables à la

présidence de la commission des finances par un membre de l'opposition mais c'est aux élus qu'il appartiendra de se pencher sur cette proposition.

Une plus grande souplesse pourrait être laissée à l'Assemblée qui, à un vote simple, déciderait quelle commission organique serait présidée obligatoirement par un membre de l'opposition.

Proposition n°5 : Confier la présidence de l'une des trois commissions organiques à un membre d'un groupe minoritaire, de l'opposition, ou apparenté à l'un deux.

Enfin, concernant les droits de l'opposition, plusieurs réformes auraient un coût non négligeable (embauche de collaborateurs, moyens alloués aux groupes...).

Il faut également ajouter à cela le peu de cas fait par le règlement de l'Assemblée aux élus apparentés ou non-inscrits, qu'il conviendra de mieux définir dans le cadre de la révision de ce règlement.

La question du temps de parole a également souvent été abordée dans les entretiens.

Enfin, Mme la Présidente de l'Assemblée a proposé que l'Assemblée puisse disposer d'un budget en propre, avec un pouvoir d'ordonnateur confié à sa présidente.

Section 3 : des organes consultatifs qui accompagnent

La Collectivité de Corse est accompagnée de quatre organes consultatifs, deux de statut législatif (CESEC et Chambre des Territoires) et deux de nature règlementaire (Comité d'Evaluation des Politiques Publiques et Assemblea di a Giuventù).

Il ressort des entretiens un constat plutôt sombre de l'utilité de ces organes consultatifs, dont le rôle pourrait néanmoins être renforcé.

A. Pour une vision qualitative et non seulement contraignante des avis du CESEC

- *La spécificité du CESEC par rapport aux Conseils Economiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux (CESER)*

Elle découle, logiquement, de la spécificité de la Collectivité de Corse et les compétences du CESEC sont élargies en matière culturelle et éducative.

Ce Conseil peut formuler trois types d'avis : les avis obligatoires, les avis facultatifs sur demande du Président du Conseil exécutif ou de la Présidente de l'Assemblée de Corse, et les avis qu'il formule de sa propre initiative.

- *Mieux éclairer techniquement la Collectivité pour mieux décider politiquement*

Le CESEC ne pourra remplir pleinement son office que si la vision des demandes d'avis est plus qualitative. Pour ce faire, un élément important résulte des bonnes pratiques et concerne les délais (cela permettrait également la présentation des avis du CESEC aux commissions de l'Assemblée, comme les textes le permettent).

Proposition n°6 : Pour donner aux avis du CESEC leur fonction première qui est d'éclairer les élus, surtout dans le cadre des avis obligatoires, tenter d'instaurer une « bonne pratique » du délai raisonnable.

- *Une Conférence des Présidents élargie à la Présidente du CESEC*

Traditionnellement, en régime parlementaire, la Conférence des Présidents permet de réunir la présidence de l'assemblée délibérante et les présidents du groupe.

Elle pourrait être bien plus formalisée et s'élargir au Président du Conseil exécutif et à la Présidente du CESEC, voire, par la suite, aux autres organes consultatifs.

Proposition n°7 : Elargir la Conférence des Présidents à la Présidente du CESEC.

B. Une Chambre des Territoires relais entre les petits territoires et la Collectivité

La Chambre des Territoires jouit d'un statut législatif ; elle a été créée par la loi NOTRe et ses modalités d'élection et de désignation des membres ont été précisées par un décret de décembre 2017.

- *Un organe mal composé et sous-exploité*

Le code général des collectivités territoriales ne présente pas la Chambre des Territoires comme un organe de la Collectivité de Corse ; il s'agirait donc d'une instance placée à ses côtés.

Les personnes interrogées sont pratiquement unanimes sur l'inefficacité de cette instance, certaines soulignant toutefois son potentiel.

- *Revoir la composition de la Chambre des Territoires pour valoriser sa mission de relais*

Pour que la Chambre des Territoires puisse être plus légitime au niveau des compétences, il faut qu'elle le soit, *ex ante*, au niveau de sa composition ; ainsi, si l'on veut qu'elle soit un relais entre les plus petits échelons territoriaux et la Collectivité de Corse, il faut renforcer la présence des premiers.

Toutefois, la Chambre ayant un statut législatif, l'action de la Collectivité est réduite, du moins à court et moyen termes.

Un élément pourrait être réglé à court terme : la délégation de la présidence, qui pourrait être dévolue à un représentant des communautés de communes, en reprenant ces dispositions dans le Règlement Intérieur de l'Assemblée.

Il ressort néanmoins de la lecture des textes que le président ne peut déléguer cette compétence qu'à un Conseiller exécutif ; cette proposition devrait donc être réalisée dans le cadre d'une demande de modification des dispositions législatives afférentes.

Proposition n°8 : Déléguer la présidence de la Chambre des Territoires à un représentant des communautés de communes

C. Une Assemblea di a Giuventù plus efficace

Exprimant les attentes et aspirations de la jeunesse insulaire, cette instance est composée de quatre collègues (étudiants, jeunes actifs, lycéens et candidats individuels) et elle bénéficie de dispositions détaillées au sein du Règlement Intérieur de l'Assemblée.

- *L'insuffisance des moyens*

Les instances créées par la loi disposent d'un statut normatif supérieur, et ont, en conséquence, des moyens également supérieurs.

Des éléments peuvent toutefois être améliorés. Le premier découle des bonnes pratiques, et notamment des délais de transmission.

- *Le besoin d'un relais avec le Conseil exécutif*

L'interface entre les jeunes et le Conseil exécutif peut également être améliorée, par la création d'un référent politique, qui aurait également un rôle de « formation » des jeunes à l'exercice technique.

Proposition n°9 : Création d'un référent politique jouant le rôle d'interface entre l'Assemblea di a Giuventù et le Conseil exécutif

Chapitre 2 : des institutions exemplaires

En Corse, les institutions fonctionnent comme un « mini » régime parlementaire. Dans ce cadre, le contrôle de l'Exécutif peut être réalisé à travers les commissions, que ce soit la Commission Permanente, la Commission de Contrôle ou les commissions ad hoc ; s'ajoute la Commission de Déontologie qui joue le rôle de gardien de l'éthique et de la déontologie des élus.

Toutefois, les mécanismes anticorruption pourraient être hissés à un plus haut niveau d'efficacité (section I).

De plus, le taux de participation aux élections territoriales prouve que les Corses ne se désintéressent pas de la politique, mais l'enchantement doit être entretenu, car la défiance est redoutable en ce qu'elle entretient la crise de légitimité.

Dans ce climat est apparue la nécessité de donner au peuple une place plus importante, grâce à des procédés de démocratie directe. Néanmoins, l'agora ne saurait se substituer au suffrage universel (section II).

Section 1 : du contrôle des politiques publiques à la prévention anticorruption

Le contrôle des politiques publiques s'exerce au sein de la Collectivité de Corse de deux façons : en interne, essentiellement par la Commission de Contrôle, et en externe, par le Comité d'Évaluation des Politiques Publiques.

Il apparaît néanmoins que le CESEC pourrait également jouer ce rôle (A). De plus, la mise en place d'un plan anticorruption est encore à bâtir (B).

A. Le problème de la démultiplication de la fonction de contrôle

- *Trois lieux d'exercice du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques*

Le contrôle et l'évaluation des politiques publiques peut être effectués en trois lieux : la Commission de Contrôle, le Comité d'Évaluation des Politiques Publiques et le CESEC.

Pour ce dernier, exercer une fonction d'évaluation, permise par la loi, serait une manière d'exercer à plein ses prérogatives.

Toutefois, une collaboration dans les meilleures conditions devra être mise en place avec le Comité d'Evaluation.

○ *La fragilité normative du Comité d'Evaluation des Politiques Publiques*

La fragilité ne concerne pas son statut réglementaire mais celle de son encadrement : absence de lieu de travail, de secrétariat, de bureau et de rémunération, pourtant votée par l'Assemblée de Corse.

Aujourd'hui, s'il appartient aux élus de prendre la décision du maintien ou de la suppression de cette instance, il convient néanmoins de mieux affirmer son existence en lui consacrant un chapitre du règlement intérieur, et de réformer sa composition afin de lui donner plus de sens et bien le distinguer de la fonction d'évaluation du CESEC. Cela permettra de doter ce Comité des moyens matériels nécessaires.

Pour garantir son indépendance, la présence du Conseil exécutif ne paraît ni déterminante ni souhaitable ; il pourrait toutefois être invité à assister aux travaux.

Dans ce cadre, les membres de droit pourraient être :

- La Présidente de l'Assemblée de Corse et les présidents des groupes politiques ;
- La Présidente du CESEC et les Vice-présidents de l'Assemblea di a Giuventù ;
- Le directeur général des services ;
- L'inspecteur général des services ;
- Le Secrétaire Général de l'Assemblée de Corse.

Les membres élus continueraient à être désignés au sein de collèges des personnalités extérieures, et le nombre de cet ensemble pourrait être diminué, afin de faire augmenter le nombre de citoyens tirés au sort.

Proposition n°10 : Consacrer l'existence du Comité d'Evaluation des Politiques Publiques dans le règlement intérieur de l'Assemblée. Réformer sa composition pour renforcer son indépendance (absence du conseil exécutif comme membre de droit) et son caractère démocratique (augmentation des citoyens tirés au sort).

B. Bâtir un plan anticorruption

Au niveau national, la lutte anticorruption a un visage pénal. Au côté de cet arsenal punitif existent des dispositifs concourant à la prévention de la corruption.

Il peut ainsi s'agir des obligations déontologiques, de la prévention des conflits d'intérêts, de la détection et de la transparence.

○ *Les exigences de la loi Sapin II et les recommandations de l'Agence française anticorruption pour les collectivités territoriales*

Les dispositions de la loi Sapin II obligent les collectivités territoriales à mettre en place un dispositif de prévention et de détection des risques d'atteinte à la probité.

Plusieurs acteurs doivent donc être associés, tant les agents que les élus ; il est important de nommer un référent ou un comité de pilotage.

L'article 17 de la loi Sapin II recommande aux sociétés, et par analogie aux collectivités territoriales, de se doter d'un code de conduite précisant les modalités de prévention des conflits d'intérêts, d'une cartographie des risques, d'un dispositif de formation, d'une procédure d'évaluation des tiers, d'un dispositif d'alerte interne, d'un régime disciplinaire et de dispositifs de contrôle et d'évaluation interne.

- *La création d'un comité de pilotage présidé par un référent déontologique pour bâtir le plan anticorruption*

Un seul référent déontologique devrait être désigné, afin de mieux centraliser et piloter l'action en matière éthique de tous les acteurs, en associant la Commission de Déontologie, dans l'optique de la présentation, à l'Assemblée de Corse, d'un plan de lutte anticorruption.

Proposition n°11 : Nommer un référent déontologique chargé de présider un comité de pilotage pour bâtir un plan anticorruption. Comité composé de la Direction du contrôle interne et de l'Inspection générale de la Collectivité, des membres de la Commission de Déontologie et des Secrétaire Généraux du Conseil exécutif et de l'Assemblée.

Section 2 : le lien entre le peuple et les élus

La crise des gilets jaunes est particulièrement révélatrice de cette revendication de « plus » de démocratie et la Collectivité de Corse a pris soin de ne pas la négliger.

Cette crise a permis de réfléchir de nouveau à la démocratie participative, avec toutes les précautions qu'il faut avoir avec ce genre de concept ; cette difficulté ressort nettement des entretiens menés (A) et la technique de la conférence citoyenne pourrait être envisagée en Corse, limitée dans son objet et encadrée dans ses modalités (B).

A. Le paradoxe de la démocratie participative

Avant de réfléchir à l'*amélioration* de la démocratie, il faut rappeler que nous vivons dans un système, que ce soit au niveau national ou territorial, qui fut obligé de l'*aménager*.

- *Aménager la démocratie*

Notre régime est représentatif et, dans ce cadre, nous choisissons des représentants qui expriment, au sein de l'Assemblée de Corse, notre volonté générale.

L'île n'étant pas épargnée par le climat de défiance actuel, l'idée d'une démocratie plus « participative » n'est évidemment pas nouvelle et a pris un relief particulier avec la crise des gilets jaunes. La démocratie pourrait donc être « améliorée », modernisée.

- *Renouveler la démocratie*

La question du renouvellement de la démocratie est aussi celle de la démocratie numérique ; toutefois, la démocratie ne sera guère améliorée si elle enfreint le suffrage universel.

B. Une conférence citoyenne corse (« Pieve ») sur le développement durable

En Corse, les questions de cherté de la vie, de précarité, de prix du carburant prennent un relief particulier avec les handicaps liés à l'insularité.

o Les prémisses indispensables : la « sélection » des citoyens

Deux éléments doivent retenir principalement l'attention de la Collectivité : premièrement, il faut mieux apprendre la démocratie et « éduquer » en quelque sorte le peuple, peu habitué à la démocratie directe ; deuxièmement, il faut régler la question du choix des citoyens membres d'une conférence citoyenne.

Dans ce cadre, mieux vaut miser sur la possible indépendance plutôt que sur l'impossible impartialité.

Le tirage au sort, mode d'élection non vexatoire, est une façon de ne devoir une dette qu'à des êtres dématérialisés ; mais pointe alors un nouveau risque, celui de l'incompétence et/ou du manque de motivation.

o L'expérience du droit comparé

Les expériences des conférences citoyennes à l'étranger :

- 2004 : Première assemblée citoyenne au Canada, dans la province de Colombie-Britannique. 158 tirés au sort et deux natives ont pour mission de réformer le système électoral de la province avant de soumettre sa proposition à référendum
- 2006 : Processus similaire mis en place en Ontario et aux Pays-Bas
- 2009 : Processus similaire en Islande
- 2011-2012 : Mise en place du G1000, assemblée citoyenne belge tirée au sort
- 2010-2011 : Assemblée pilote de We The Citizens en Irlande
- 2012-2015 : Convention Constitutionnelle irlandaise (mixte)
- 2016-2018 : Citizens' Assembly irlandaise
- Avril 2021 : Lancement des « tables citoyennes » au Québec

o Les conférences citoyennes adaptées à la Corse : les « Pievi »

Les conférences citoyennes, en Corse, pourraient s'organiser, non à l'échelle globale, mais au sein de plus petites échelles qui pourraient rappeler celles des Pievi ; il reviendra à la Collectivité de Corse de décider de l'ancrage territorial.

Au niveau des thèmes, il faut que la Collectivité choisisse des sujets importants pour la vie quotidienne des insulaires et sur lesquels les élus ont besoin de leur connaissance pratique. Celui du développement durable paraît le plus pertinent.

Au niveau de la sélection, un système mixte paraît préférable : un tiers pourrait être tiré au sort, un tiers serait choisi par l'Assemblée de Corse, un tiers émanerait d'élections au sein des associations, syndicats et des trois principales religions représentées en Corse.

Proposition n°12 : Créer des conférences citoyennes corses, appelées « Pievi », sur le thème du développement durable. Conférences organisées au sein de territoires à définir (anciennes provinces par exemple), composées pour un tiers de personnes tirées au sort, un tiers de personnes désignées par l'Assemblée de Corse sur la base de candidatures, un tiers de personnes élues au sein des milieux associatif, syndicaliste et religieux.

Seconde partie - L'évolution souhaitable : un peuple corse dans une île autonome

Prolégomènes

- *Synthèse des entretiens sur la question de l'autonomie : le même mot pour plusieurs réalités*

La quasi-totalité des élus interrogés sur l'autonomie se sont prononcés en sa faveur, pour tout de suite préciser que tout dépendait de ce qu'on entendait ranger derrière le mot, ou ajouter un « mais ».

Naturellement, pour la présidente du Gouvernement des îles Baléares et le vice-président de Sicile, l'autonomie est un fait et un droit intégrés depuis longtemps. Ce qui ne les empêche pas de revendiquer de plus amples compétences pour leurs régions ; l'autonomie consacrée n'est donc jamais une fin totalement aboutie.

De manière générale, ce qui surprend la constitutionnaliste, c'est l'absence de consensus (excepté chez les étrangers interrogés) sur le mot autonomie.

La synthèse des entretiens permet d'opérer la typologie des positions suivantes :

- Ceux qui insistent sur le fait que la Collectivité de Corse doit, avant tout revendication, exercer d'abord à plein ses prérogatives ;
- Ceux qui sont favorables à l'autonomie uniquement entendue comme une extension des compétences et un pouvoir règlementaire renforcé de la Collectivité ;
- Ceux qui sont favorables à l'autonomie législative, entendue comme le droit pour la Collectivité d'adopter ses propres lois ;
- Ceux pour qui l'autonomie est un dû qui pourra conduire la Corse sur la voie de l'indépendance.

Ce qui ressort également des entretiens, c'est l'effort pédagogique qui doit être fait, pas seulement auprès des parlementaires et du pouvoir exécutif central, mais aussi des Corses.

- *Rappel du statut constitutionnel actuel de la Corse*

Au niveau constitutionnel, la Corse est un territoire juridiquement inclassable qui ne s'identifie que par rapport à son « rattachement » à l'article 72 de la Constitution.

Après quarante années de reconnaissance législative de sa spécificité, la Corse ne peut demeurer au stade de la clandestinité constitutionnelle, tandis que l'île de Clipperton a les honneurs de la gravure dans le marbre.

Ses compétences sont une sorte d'agglomérat atypique qui « puise » des éléments aux catégories des articles 73, voire 74 ; au nom de la cohérence logique qui a toujours présidé à l'écriture du droit, il convient de lui offrir les pouvoirs corrélatifs à ladite spécificité.

Après l'élection, au niveau national, du candidat faisant du « pacte girondin » l'un des piliers de ses discours, et au niveau local, d'une majorité autonomiste en 2017, renforcée en 2021, il n'est plus possible d'éluder la question de l'inscription de la Corse autonome dans la Constitution. Autonomie qui ne signifierait pas la sortie de la Corse de la République française, mais son insertion en tenant compte de ses spécificités.

L'autonomie est ici entendue comme la possibilité pour la Collectivité d'adopter ses propres lois, et non comme la seule possibilité d'adapter les normes nationales aux spécificités locales, dont devraient bénéficier bientôt l'ensemble des collectivités avec le projet de loi « 3DS ». L'évolution est possible à travers deux types d'argumentation. La première consiste à apporter la preuve que l'autonomie ne serait pas une violation du principe de l'indivisibilité de la République (Chapitre 1). La seconde, s'appuyant notamment sur le droit comparé, permet de faire de l'insularité un élément fondamental du débat sur l'autonomie. C'est cet argument qui permet de rapprocher le statut de la Corse de celui des îles européennes (Chapitre 2).

Chapitre 1 : de l'indivisibilité

La décentralisation n'est pas qu'une modalité d'aménagement d'un État unitaire. Elle est la condition minimale de son maintien démocratique, permettant de répondre aux aspirations des populations. L'évolution des discours politiques sur l'indivisibilité de la République française (section 1) a entraîné des conséquences concrètes, le droit n'étant plus uniforme, ni en métropole, ni en Outre-mer (section 2).

Section 1 : l'évolution des discours politiques sur l'indivisibilité de la République

C'est bien la reconnaissance d'une nécessité de décongestion du pouvoir en général (A) qui a permis la reconnaissance de certains statuts particuliers, dont celui de la Corse, qui devrait s'inscrire dans le « pacte girondin » promis par Emmanuel Macron (B).

A. La marche de la décentralisation

François Hollande a déclaré, devant l'Assemblée de Corse le 2 mars 2017 : « à force de tordre par la loi le statut particulier, sans aller jusqu'au bout de la démarche, le risque est celui de l'incohérence ».

Processus envisagé par le candidat Emmanuel Macron lors de son discours à Furiani du 7 avril 2017, le « pacte girondin » du Président Macron ne sera pas le point d'orgue de cette évolution décentralisatrice.

B. Le « pacte girondin »

Le candidat devenu président évoque sa volonté de changement de paradigme dans son discours au Sénat lors de la Conférence des territoires du 18 juillet 2017 : « Il faut donc construire ce pacte girondin, que j'évoquais il y a quelques semaines, qui, sans briser l'unité nationale, redonnera aux territoires les moyens d'agir dans une responsabilité partagée ».

A l'occasion du 100^{ème} Congrès des Maires de France, le Président a déclaré : « Nous avons donc besoin d'adapter aujourd'hui les normes, les capacités normatives pour répondre aux défis de nos territoires ».

Très rapidement, certains parlementaires vont tirer profit de ces déclarations en déposant une proposition de loi « visant à mettre en œuvre une différenciation des normes applicables sur les territoires ».

Il a souvent été avancé, à tort, que la Collectivité de Corse bénéficiait déjà de ce droit d'adaptation des règlements. Or il n'en est rien : la disposition du projet de loi de 2002 qui créait un tel droit d'adaptation a été censurée par le Conseil Constitutionnel.

Non seulement le présent rapport a l'ambition de donner à la Collectivité de Corse le pouvoir d'adaptation des règlements nationaux, mais encore celui de l'adaptation des lois nationales, en tenant compte des intérêts particuliers de la Corse. Au-delà, il entend conférer à la Corse un pouvoir normatif autonome.

Section 2 : l'évolution du droit aménageant l'indivisibilité

En métropole, les entorses sont, notamment, le droit à l'expérimentation et le futur droit à la différenciation (A). Elles sont encore plus évidentes du point de vue de l'évolution de l'Outre-mer (B).

A. En métropole : de l'expérimentation à la différenciation

o La confusion entre l'unité et l'indivisibilité

Le principe de l'indivisibilité ne saurait être interprété de manière absolue et faire obstacle à la décentralisation : il « implique l'indivisibilité du pouvoir et du droit, mais pas nécessairement du territoire (...) ». De plus, dans l'histoire de la décentralisation, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 occupe une place privilégiée et indique dans l'article 1er de la Constitution « (...) Son organisation est décentralisée ».

o L'insuffisante expérimentation

L'une des premières entorses portées à ce sacro-saint principe de l'indivisibilité est venue du pouvoir constituant dérivé. Elle concerne le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, bien que ces dernières ne le possèdent que par habilitation de l'article 72 de la Constitution.

Il est tout à fait possible d'insister, non sur l'encadrement de ce droit, mais sur la seule possibilité de cette expérimentation. Celle-ci détruit le dogme de l'uniformité législative. Toutefois, les collectivités territoriales françaises n'ont, en réalité, pas de pouvoir politique car elles n'ont pas de pouvoir normatif autonome.

o L'illusion du pouvoir réglementaire autonome

Les collectivités territoriales françaises n'ont que des compétences transférées. En droit, il n'existe pas, en réalité, de pouvoir réglementaire, de pouvoir normatif, tant qu'il n'est pas autonome.

Laisser agir les collectivités territoriales au plus près de leurs préoccupations est un fait qui existe déjà dans la Constitution (le principe de subsidiarité) ; mais les laisser décider, seules, des domaines dans lesquels elles doivent agir, sans passer par l'habilitation centrale, en est une autre (ce qui pourrait exister dans la Constitution : le pouvoir réglementaire autonome).

o L'inconstance différenciation

Dans le rapport d'information sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la Constitution d'un droit à la différenciation, deux types de différenciation sont distinguées : la « différenciation des compétences » et la « différenciation des normes »,

qui concerne l'adaptation locale des normes nationales et appelait une révision de la Constitution.

La révision étant enterrée, il ne reste que la différenciation des compétences, qu'entend offrir le projet de loi « 3DS ».

Toutefois, la différenciation de l'actuel projet de loi est tout sauf ambitieuse, et surtout très loin d'un nouvel acte de décentralisation. Seule une révision de la Constitution peut autoriser les collectivités territoriales à déroger aux règles nationales lorsque les réalités locales l'exigent, ouvrant ainsi la voie à une reconnaissance par l'État d'espaces de vie différenciés sur le territoire national.

B. En Outre-mer : un exemple pour la Corse ?

o Rappel des différentes catégories de l'Outre-mer

Trois catégories existent en l'état du droit : celles de l'article 72, de l'article 73 et de l'article 74. Etant précisé que le titre suivant, en isolant la Nouvelle-Calédonie, la «sort» de la catégorie des collectivités territoriales.

Les collectivités de l'article 74 ont un statut défini par une loi organique « qui tient compte des intérêts propres de chacune d'entre elles au sein de la République ».

Mais la loi ou le règlement peuvent habiliter ces collectivités à fixer elles-mêmes des règles pour leur territoire dans des domaines relevant en principe de ceux de la loi ou du règlement. La révision constitutionnelle de 2003 permet donc au législateur de transférer des compétences relevant de son domaine, lesdits transferts demeurant impossibles dans certaines matières.

o La spécificité de la Polynésie

Seules les collectivités relevant de l'article 74 peuvent se voir attribuer une autonomie renforcée. Le mot « autonomie » est d'ailleurs gravé à l'alinéa 4 et ne concerne aujourd'hui réellement que la Polynésie française. Autonomie qui permet, toujours selon les termes du même article, que « des mesures justifiées par les nécessités locales » puissent « être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ». De plus, c'est le Conseil d'Etat qui est compétent pour se prononcer sur les actes adoptés par les collectivités ici concernées. Enfin, les actes pris dans les domaines transférés ne sont pas des lois mais des actes administratifs.

Il ressort donc de la lecture combinée des articles 73 et 74 de la Constitution que les DROM, mais également les COM, ne sont qu'associés à l'édiction du pouvoir normatif national.

En l'état actuel du droit, seul le Congrès de la Nouvelle-Calédonie détient le pouvoir législatif.

o Conclusion : la non-pertinence de la transposition du modèle ultra-marin à la Corse

La démarche semble inopportune pour les raisons suivantes : premièrement, il n'existe pas un modèle ultra-marin au singulier ; deuxièmement, tout dépend de ce que l'on entend par autonomie de la Corse (l'exemple des COM n'étant qu'une décentralisation plus poussée) ; troisièmement, si l'autonomie est entendue dans son

sens exact, c'est-à-dire constitutionnel, elle implique le pouvoir pour une collectivité d'élaborer ses propres lois.

C'est aux élus qu'il appartient de choisir l'option qui pourrait servir de point de négociation avec le pouvoir central.

Dans le débat relatif à l'autonomie de la Corse, celui relatif à l'insularité est devenu primordial. Aussi, mais pas seulement, parce qu'il permet d'envisager la consécration juridique du peuple corse et la protection de la langue.

Chapitre 2 : de l'insularité

o Iles et droit européen

Le droit européen fait la distinction entre les régions ultrapériphériques (RUP, partie intégrante du territoire de l'Union Européenne) et les Pays et Territoires d'outre-mer (PTOM, pour lesquels seule une « association » est évoquée).

De plus, la situation économique et sociale structurelle des îles en question est considérée comme étant « aggravée ».

o L'hypothèse de la Corse autonome au sein de l'Union Européenne

Les RUP et PTOM se situent hors du continent européen.

La Corse n'aurait donc pas vocation à obtenir ce statut et ne perdrait pas les avantages des fonds d'investissement européens ; preuve en est avec le statut de la Sardaigne, de la Sicile ou des Baléares. La loi organique relative au statut d'autonomie de ce dernier territoire comporte d'ailleurs un chapitre intitulé « Relations avec l'Union Européenne ».

L'argument insulaire permet de mettre en avant deux éléments ; un est factuel : c'est parce qu'elles sont des îles que certaines régions ont obtenu leur autonomie. Dans ce cadre, des études de grande ampleur vont quantifier le « poids » de l'insularité sur l'économie régionale.

Le second élément est plus subjectif et donne à l'insularité sa dimension identitaire.

Section 1 : consacrer juridiquement l'identité corse

L'identité corse, c'est aussi la réalité socio-économique qui doit être mieux valorisée ; identité culturelle, mais aussi sociale et économique, qui permet à l'île d'affirmer la possibilité d'une concrétisation juridique.

A. La reconnaissance constitutionnelle du peuple corse

o La censure du Conseil Constitutionnel de 1991

Le Conseil Constitutionnel a constitutionnalisé le concept de « peuple français » à l'occasion de la censure de celui de « peuple corse » dans la décision dite « Statut de la Corse » du 9 mai 1991, en déclarant la mention « peuple corse, composante du peuple français », contraire à la Constitution.

Progressivement, cette affirmation très sèche et sans ambiguïté, a connu des entorses avec la réforme de l'Outre-mer ; depuis 2003, la Constitution reconnaît en effet les « populations d'outre-mer ».

- *Le contournement de la censure du Conseil Constitutionnel*

Seule une révision constitutionnelle permet de contourner une décision du Conseil Constitutionnel. La seconde possibilité réside dans un revirement de la jurisprudence. Une troisième issue existe : faire voter une nouvelle loi proclamant l'existence du peuple corse, en espérant que le Conseil Constitutionnel ne soit pas saisi.

La voie d'une révision constitutionnelle paraît donc la plus envisageable ; la disposition pourrait être insérée dans l'article ou le titre relatif à la Corse.

Proposition n°13 : Insérer la notion peuple corse dans la Constitution

B. La protection constitutionnelle de la langue corse

La reconnaissance, la protection et la promotion des langues régionales n'entravent, en rien, le principe de l'indivisibilité de la République, comme le droit constitutionnel comparé en apporte la preuve.

- *La protection des langues régionales en droit comparé*

Le droit comparé nous enseigne que juridiquement, la question des langues s'appréhende à travers deux prismes : la forme de l'Etat et les droits des locuteurs.

La majorité des pays voisins confèrent aux langues régionales des statuts juridiques différenciés (il ne s'agit ni plus ni moins que de l'expression d'un droit à la différence) ; d'autres pays ont mis en place le bilinguisme officiel, au niveau de tout le territoire ou seulement sur une partie de celui-ci. L'Espagne et L'Italie, pour leur part, sont pourtant qualifiés de Royaume ou de République indivisibles par leur constitution respective.

- *Le caractère inopérant de la disposition constitutionnelle déclarant que « les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France »*

L'article 75-1 de la Constitution n'a pas de portée normative.

Il n'en est pas moins une adresse au législateur, appelant et légitimant un développement législatif de la protection et de la promotion des langues régionales.

- *La censure de l'enseignement immersif par le Conseil Constitutionnel*

Le Conseil Constitutionnel a censuré, alors qu'il n'était pas invité à le faire, l'enseignement immersif et l'utilisation des signes diacritiques à l'état civil.

Sont concernées par cette censure les écoles privées sous contrat, par une remise en cause d'une situation juridique existante et installée, suite à une décision quasiment non motivée.

La position du Conseil pourrait être synthétisée comme suit : l'enseignement bilingue renforcé est conforme à la Constitution, le « vrai » immersif, non.

Toutefois, la définition de l'enseignement immersif n'est pas suffisamment claire et ne permet pas d'embrasser toutes les situations existantes.

- *Réviser la Constitution pour sauver l'enseignement immersif de la langue corse*

Deux options sont possibles : l'une, « haute », permet d'insérer la défense des langues régionales dans l'article 2 de la Constitution ; l'autre, non « basse » mais plus pragmatique, consisterait à modifier l'article 75-1.

Proposition n°14 : Réviser la Constitution pour y insérer la possibilité de l'enseignement immersif des langues régionales.

Section 2 : La voie des îles autonomes

Si aucune Constitution ou statut d'autonomie ne donnent de définition de l'insularité, ils en précisent les fondements et surtout les compétences.

A. Le fondement : les contraintes insulaires

Juridiquement, l'insularité est souvent associée à la notion de handicap ; le présent rapport se concentre sur la manière dont les Constitutions saisissent cette insularité et y attachent une charge normative particulière.

- *L'insularité mentionnée de manière neutre dans les Constitutions*

En Espagne, l'insularité n'a pas fait débat, l'autonomie des communautés était envisagée de manière globale. De plus, l'article 138-1 de la Constitution consacre l'existence d'une spécificité de l'insularité. Enoncée de manière neutre dans la Constitution, l'insularité sera en revanche présentée à travers ses spécificités dans les statuts relatifs à l'autonomie des Canaries et des Baléares.

C'est par la fenêtre de la représentation au Parlement que les îles Féroé et le Groenland font leur apparition dans la Constitution de la monarchie constitutionnelle du Danemark.

En Italie, la spécificité insulaire n'est pas mentionnée dans la Constitution ; ce sont les statuts d'autonomie qui insistent sur les spécificités et contraintes de l'insularité.

La Constitution du Portugal déclame que la spécificité politique des îles découle des « immémoriales » aspirations à l'autonomie des populations insulaires.

- *La référence au « fait » insulaire dans les statuts d'autonomie*

Les statuts les plus éclairants de ce point de vue, sont méditerranéens. Ainsi, les lois organiques valant statut d'autonomie des Îles Baléares et Canaries en Espagne et des Açores au Portugal sont précédées d'exposés des motifs particulièrement explicites.

En France, la Constitution ne fait pas mention de l'insularité de la majorité de l'Outre-mer comme facteur principal de différenciation. La loi organique relative à la Polynésie se contente de nommer l'ensemble des îles polynésiennes, avant d'en détailler le statut. En revanche, ces motifs se retrouvent dans l'Accord de Nouméa.

La traduction politique de ces spécificités réside dans l'aspiration, puis la reconnaissance, d'une autonomie renforcée. Mais l'autonomie politique peut signifier,

juridiquement, plusieurs choses, qui diffèrent considérablement selon le prisme adopté.

B. La conséquence : l'autonomie législative

o Une autonomie variable en raison de l'insularité

André FAZI distingue la logique de l'assimilation de celle de l'adaptation et de l'exception, en utilisant un certain nombre de variables, telles que l'éloignement géographique ou la domination politique.

Le prisme du droit constitutionnel conduit à privilégier la fonction de faire la loi.

En effet, en droit comparé, au sein des Etats régionaux, l'autonomie politique signifie l'autonomie législative.

Concernant la Sardaigne, le « pouvoir législatif » de l'île est reconnu et limité à des rubriques énumérées ; le statut de la Sicile reprend sensiblement la même rédaction, et la technique du « catalogue » est également celle retenue par le statut des Baléares.

o Une autonomie exclusive au profit des îles : l'exemple pertinent des « immémoriales aspirations à l'autonomie des populations insulaires » (statut des Açores)

L'autonomie des Açores et Madère découle de leur caractère insulaire, et la Constitution portugaise précise que cette autonomie « ne porte pas atteinte à la souveraineté de l'Etat ».

Le Portugal est le seul, en Europe du sud, à n'offrir l'autonomie législative qu'à deux régions, alors même qu'il est formellement présenté comme un « Etat unitaire » et que la souveraineté y est « une et indivisible » ; l'argument de l'insularité y a plus de poids que dans les autres systèmes étudiés.

La République française permet cette autonomie législative à la Nouvelle-Calédonie, notamment parce qu'elle est ultra-marine.

On peut donc valablement argumenter en faveur de l'autonomie d'une région métropolitaine parce qu'elle est une île et que, par conséquent, elle se caractérise par une forte identité culturelle et linguistique et un handicap économique du fait de son éloignement du continent.

La mer Baltique offre également deux exemples d'États qui n'accordent une autonomie législative qu'à un territoire, en l'espèce insulaire. L'autonomie des îles Åland est énoncée par une loi de rang constitutionnel ; au Danemark, les îles Féroé sont devenues une « communauté autonome » en 1948, tandis que le Groenland est devenu en 1979 une « communauté particulière ».

Aucune des îles et archipels cités ne dispose d'un pouvoir législatif absolu, le pouvoir législatif autonome est encadré.

Au Royaume-Uni, les assemblées régionales d'Écosse et d'Irlande du Nord jouissent bien du pouvoir d'adopter leurs propres lois, mais seulement dans des matières « dévolues ».

Le droit comparé démontre donc qu'une République, ou un Royaume, peuvent à la fois être proclamés « un et indivisible » et reconnaître en leur sein des îles autonomes, c'est-à-dire dotées du pouvoir d'adopter leurs propres lois dans certains domaines.

Conclusion - Le statut constitutionnel de la Corse, île autonome

- *Insister, non sur l'article 74, mais sur son « environnement »*

L'autonomie législative ne peut pas s'envisager au sein de l'article 72.

Mais la Corse étant une collectivité métropolitaine, pratiquement personne n'envisage son insertion dans l'article 73.

Ainsi, seul un article ou un titre spécifique pourrait entrer en cohérence avec l'ensemble de la Constitution d'une part, et avec les statuts législatifs reconnaissant sa spécificité d'autre part.

- *Insister sur l'inefficacité du pouvoir d'adaptation*

Il s'agit tout d'abord d'un pouvoir extrêmement encadré, qui ne peut intervenir que dans un nombre restreint de domaines et requiert une habilitation du Parlement national ou de l'autorité réglementaire.

Les faits ont démontré l'inefficacité de cette voie de l'habilitation, et de nombreuses demandes sont restées lettre morte.

Le titre XII de la Constitution, en donnant à la Corse un pouvoir d'adaptation similaire, créerait donc un nouveau « monstre bureaucratique ».

Enfin, la question de la révision constitutionnelle étant celle qui sera l'une des plus sensibles, la dernière proposition est déclinée en trois options.

- Une première option, a minima, qui était le choix du gouvernement, est celle d'un futur article 72-5 de la Constitution. La Corse ne bénéficiera que du pouvoir d'adapter certaines lois aux spécificités locales. Ce projet d'article 72-5 a été validé par la Collectivité territoriale de Corse.
- Une deuxième option, médiane, est celle d'un futur article 74-2 de la Constitution. Elle ouvrirait la voie à une véritable autonomie. La Corse pourra adopter ses propres lois dans divers domaines sans passer par le filtre de Paris. Une telle dévolution irait dans le sens des revendications de la majorité territoriale.
- Une troisième option, a maxima, est celle de l'accession à la pleine souveraineté. Pour cela, la Corse devra bénéficier d'un titre et pas seulement d'un article dans la Constitution, à l'image de la Nouvelle-Calédonie, à laquelle le titre XIII de la Constitution est entièrement consacré et prévoit un processus d'autodétermination.

Proposition n°15 : Insérer la Corse dans la Constitution

Option a minima : pouvoir d'adaptation des normes dans l'article 72-5

Option médiane : autonomie législative dans l'article 74-2

Option a maxima : autonomie législative avec perspective d'un référendum d'auto-détermination au nouveau titre XII bis

Annexe I. Tableau synoptique des propositions

Numéro de la proposition	Contenu	Formulation éventuelle	Niveau de modification (Bonnes pratiques, règlement, loi, constitution)
1	Fusionner certains agences et offices	Nécessité de faire un audit au préalable	<p>1°) Loi pour l'OTC, l'ODARC, l'OEHC et L'OFC</p> <p>2°) Règlement (délibération de l'Assemblée de Corse) pour l'ADEC, l'OECE, l'ATC et l'AUE</p>
2	Permettre au président du Conseil exécutif de Corse d'ester en justice (demande ou défense) sur délégation de l'Assemblée pendant la durée de son mandat	<p><i>Le président du Conseil exécutif représente la collectivité territoriale de Corse en justice et dans tous les actes de la vie civile.</i></p> <p><i>Il peut, par délégation de l'Assemblée de Corse, être chargé pour la durée de son mandat d'intenter au nom de la Collectivité de Corse les actions en justice ou de défendre la Collectivité dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par l'Assemblée, et en l'avertissant lors de la session qui suit l'action.</i></p>	<p>Loi</p> <p>CGCT, article L.4422-29</p>
3	Permettre à l'Assemblée de Corse de déroger à titre expérimental à certaines dispositions de la loi sur habilitation législative	<p><i>Lorsque l'Assemblée de Corse estime que les dispositions législatives en vigueur présentent pour l'exercice des compétences de la collectivité territoriale, des difficultés d'application liées aux contraintes et spécificités de l'île, elle peut demander au gouvernement que le législateur l'habilite à procéder à des dérogations aux règles en vigueur à titre expérimental. Le Parlement adopte ensuite les dispositions législatives appropriées.</i></p>	<p>Loi</p> <p>CGCT, article L.4422-16</p>

4	Élire les membres de la commission permanente de l'Assemblée de Corse à la représentation proportionnelle au plus fort reste		Loi CGCT, article L.4422-9
5	Confier la présidence de l'une des trois commissions organiques à un membre d'un groupe minoritaire, de l'opposition ou apparenté à l'un des deux	<i>L'une des trois commissions organiques est obligatoirement présidée par un membre d'un groupe minoritaire, groupe de l'opposition, ou apparenté à l'un des deux. L'Assemblée, par un vote à la majorité, décide quelle commission sera ainsi présidée. Les membres de la commission désignée, élus comme décrit dans l'article précédent, choisissent ensuite, à leur tour, leur président au scrutin majoritaire. Seuls peuvent être candidats à la présidence les membres de la commission appartenant à un groupe de l'opposition ou minoritaire.</i>	Règlement Ajout d'un article 19 Bis au règlement de l'Assemblée de Corse
6	Pour donner aux avis du CESEC leur fonction première qui est d'éclairer les élus, surtout dans le cadre des avis obligatoires, tenter d'instaurer une « bonne pratique » du délai raisonnable		Bonnes pratiques
7	Élargir la conférence des présidents à la présidence de la CESEC	<i>La conférence des présidents réunit les présidents des groupes politiques, le président du Conseil économique, social, environnemental et culturel, ainsi que le président du Conseil exécutif ou son représentant en fonction de l'ordre du jour. Elle est présidée par le Président de l'Assemblée, qui en fixe les dates et l'ordre du jour.</i>	Règlement Modification de l'article 18 du règlement de l'Assemblée de Corse
8	Déléguer la présidence de la chambre des territoires à un représentant des communautés de communes	<i>La chambre des territoires favorise la coordination et la mise en œuvre de politiques de solidarité et de proximité avec les communes et les intercommunalités de Corse. À cette fin, elle coordonne l'exercice des compétences des collectivités territoriales, notamment en matière</i>	Règlement

		<p><i>d'investissement, et promeut la prise en compte de la diversité des territoires dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques.</i></p> <p><i>Elle est composée des membres du conseil exécutif de Corse, du président de l'Assemblée de Corse et de huit membres de l'assemblée élus en son sein, des présidents des communautés d'agglomération, des maires des communes de 10 000 habitants ou plus, d'un représentant des collectivités territoriales et groupements de collectivités des territoires de montagne, de huit représentants élus des présidents des communautés de communes et de huit représentants élus des maires des communes de moins de 10 000 habitants.</i></p> <p><i>Pour mieux exercer sa mission d'interface entre les collectivités territoriales, les intercommunalités et la Collectivité de Corse, le président du Conseil exécutif délègue sa présidence à l'un des représentants des communautés de communes.</i></p>	<p>Écriture de l'article 85 du règlement intérieur de l'Assemblée de Corse</p> <p>Après une demande d'adaptation de l'article L.4421-3 du CGCT</p>
9	Création d'un référent politique jouant le rôle d'interface entre l'Assemblea di a Ghjuventù et le Conseil exécutif	<p><i>L'Assemblea di a Giuventù peut être saisie par le Président de l'Assemblée de Corse et par le Président du Conseil exécutif, ou, de sa propre initiative, formuler des propositions à leur attention. Elle est assistée d'un référent politique, nommé par le président du Conseil exécutif, qui assure la coordination entre l'Assemblea di a Giuventù et le Conseil exécutif. À ce titre, ledit référent transmet notamment, en temps utile, les rapports du Conseil exécutif dont il estime qu'ils sont de nature à légitimer l'avis de l'Assemblea di a Giuventù.</i></p>	<p>Règlement</p> <p>Modification de l'article 8 alinéa 1 du règlement intérieur de l'Assemblée de Corse</p>

10	Consacrer l'existence du comité d'évaluation des politiques publiques dans le règlement intérieur de l'Assemblée de Corse. Réformer sa composition pour renforcer son indépendance (absence du conseil exécutif comme membre de droit) et son caractère démocratique (augmentation des citoyens tirés au sort)	<p><i>Le Comité d'évaluation des politiques publiques est chargé d'évaluer les principales politiques publiques de la Collectivité de Corse selon une liste prioritaire qu'il aura établi.</i></p> <p><i>Le Comité d'évaluation des politiques publiques est composé de membres de droit et de membres élus, de même que de vingt citoyens tirés au sort. Le règlement intérieur dudit comité précise sa composition et notamment les modalités de désignation des représentants de la société civile et citoyens tirés au sort.</i></p>	<p>Règlement</p> <p>Nouveau chapitre au sein du titre V consacré aux relations entre l'Assemblée, le CESEC et les autres instances consultatives</p>
11	Nomination d'un référent déontologique chargé de présider un comité de pilotage pour bâtir un plan anticorruption	Comité composé de la Direction du contrôle interne et l'Inspection générale de la Collectivité, des membres de la commission de déontologie de l'Assemblée de Corse et des secrétaires généraux du Conseil de l'exécutif et de l'Assemblée.	Lettre de mission du président du Conseil exécutif
12	Création de conférences citoyennes corses, appelées « Pievi », sur le thème du développement durable.	<i>Conférences organisées au sein de territoires à définir (anciennes provinces par exemple), composées pour un tiers de personnes tirées au sort, un tiers de personnes désignées par l'Assemblée de Corse sur la base de candidatures, un tiers de personnes élues au sein des milieux associatif, syndicaliste et religieux</i>	<p>Règlement</p> <p>Délibération de l'Assemblée de Corse</p>
13	Insérer la notion de peuple corse dans la Constitution	<i>La République reconnaît, en son sein, les populations d'outre-mer et le peuple corse, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.</i>	<p>Constitution</p> <p>Modification de l'article 72-3, alinéa 1</p>
14	Réviser la Constitution pour y insérer la possibilité de l'enseignement immersif des langues régionales	<i>Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France. La République concourt à la défense et la promotion des langues régionales, notamment par la méthode de leur enseignement immersif</i>	<p>Constitution</p> <p>Modification de l'article 75-1</p>

<p>15</p>	<p>Insertion de la Corse dans la Constitution</p> <p>-Option <i>a minima</i> : pouvoir d'adaptation des normes nationales à l'article 72-5</p> <p>-Option médiane : autonomie législative dans l'article 74-2</p> <p>-Option <i>a maxima</i> : autonomie législative avec perspective d'un référendum d'auto-détermination au nouveau titre XII Bis</p>	<p>Formulations proposées</p> <p>Option 1</p> <p><i>La Corse est une collectivité à statut particulier au sens du premier alinéa de l'article 72.</i></p> <p><i>« Les lois et règlements peuvent comporter des règles adaptées aux spécificités liées à son insularité ainsi qu'à ses caractéristiques géographiques, économiques ou sociales.</i></p> <p><i>« 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.</i></p> <p>Option 2</p> <p><i>La collectivité de Corse régie par le présent article a un statut particulier qui tient compte de ses spécificités liées à son insularité ainsi qu'à ses caractéristiques géographiques, historiques, linguistiques, économiques et sociales.</i></p> <p><i>Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'Assemblée de Corse, qui fixe les compétences de cette collectivité et les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables. Le transfert des compétences de l'Etat porte sur les matières fiscale, foncière et linguistique, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique. Les textes de forme législative votés par l'Assemblée de Corse ne peuvent en tout état de cause porter sur les</i></p>	<p>Option 1</p> <p>Constitution</p> <p>Insertion de l'article 72-5</p> <p>(Rédaction proposée par le projet de loi constitutionnelle n° 2203 pour un renouveau de la vie démocratique)</p> <p>Option 2</p> <p>Constitution Nouvel article 74-2</p>
-----------	---	--	--

		<p><i>matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73.</i></p> <p><i>La loi organique détermine les conditions dans lesquelles les textes de forme législative adoptés par l'assemblée délibérante de la collectivité de Corse pourront être soumis avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel.</i></p> <p>Option 3</p> <p><i>La Corse est une collectivité à statut particulier, qui tient compte de ses spécificités liées à son insularité ainsi qu'à ses caractéristiques géographiques, historiques, linguistiques, économiques et sociales.</i></p> <p><i>Son statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'Assemblée de Corse, qui fixe les compétences de cette collectivité. Le transfert des compétences de l'État porte, de façon définitive, sur les matières définies par la loi organique, pour lesquelles l'Assemblée de Corse adopte des textes de forme législative.</i></p> <p><i>La loi organique détermine les conditions dans lesquelles les autres compétences sont transférées à l'Assemblée de Corse et au Conseil exécutif de Corse, le calendrier et la répartition de la charge desdits transferts, jusqu'à la tenue du référendum mentionné à l'article 75-3.</i></p> <p><i>La loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Corse et les conditions dans lesquelles les lois adoptées par l'assemblée délibérante de la collectivité pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel.</i></p>	<p>Option 3</p> <p>Constitution Insertion d'un titre XII Bis De la Corse</p> <p>Articles 75-2 et 75-3</p>
--	--	---	--

		<p><i>Article 75-3</i></p> <p><i>La loi organique relative à la Corse précise les conditions dans lesquelles le peuple corse sera amené à se prononcer par référendum sur l'accession à la pleine souveraineté dix ans après sa promulgation.</i></p> <p><i>La loi organique définit le corps électoral. Elle précisera notamment les conditions permettant l'inscription sur la liste spéciale du référendum, plus restrictives que celles de la liste électorale générale.</i></p>	
--	--	--	--

3

Audition de M. André FAZI

**maître de conférences en sciences politiques auprès de
l'Università di Corsica**

**Synthèse de l'audition
Compte-rendu de l'audition**



Synthèse de l'audition de M. André FAZI (18 janvier 2022)

Constat et éléments avancés par M. FAZI :

Les fondamentaux sur lesquels repose une institution démocratique sont les suivants : assurer la représentation de tous les acteurs significatifs et des débats pacifiques entre eux ; définir et conduire des politiques publiques efficaces permettant de mettre en œuvre une vision des rapports sociaux et de la société.

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

D'un point de vue théorique, cela apparaît comme un moyen d'atteindre les objectifs précités et de concrétiser sa vision.

Actuellement, le pouvoir de l'Assemblée de Corse est restreint. D'une manière générale, elle bénéficie d'un pouvoir réglementaire réduit.

Toutefois, la possibilité de donner à une collectivité locale le pouvoir de mettre en œuvre directement la loi nationale est discutée en France depuis fort longtemps, notamment au Sénat. Dans plusieurs collectivités d'Outre-mer, le pouvoir considéré est partagé suivant les matières avec l'assemblée territoriale. Ainsi, si la norme que l'assemblée de la Polynésie est en mesure d'adopter, n'a pas formellement le titre de loi, elle s'applique en lieu et place de la loi nationale. Cette loi de pays n'est pas formellement une loi nationale mais elle l'est matériellement.

Les situations respectives des Baléares, de la Sicile et de la Sardaigne, îles voisines de la Corse, ne sont pas les mêmes que celle de la Polynésie française. Ces régions ont la possibilité d'adopter des lois régionales dans un grand nombre de domaines. Cependant, elles ne peuvent pas être en contradiction manifeste avec les lois nationales.

En théorie, les trois régions insulaires Sicile, Baléares et Sardaigne, exercent des compétences législatives exclusives dans des domaines définis. Cela signifierait de facto que les Etats concernés et l'Union européenne n'auraient pas le droit de s'immiscer dans ces matières. Cette vision est également trompeuse.

Ainsi, les Baléares ne bénéficient pas d'une vraie compétence exclusive en agriculture.

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

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

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

- le premier type est un pouvoir qui est qualifié d'exclusif Il concerne les compétences en agriculture, tourisme, chasse et pêche, artisanat, travaux publics ainsi que collectivités locales.

- le deuxième type de compétence législative réside dans le pouvoir d'adaptation de la loi nationale. Cela signifie que les bases de la législation sont établies à l'échelon national et qu'elles sont affinées et adaptées ensuite aux contextes locaux. Ces dispositions portent sur des compétences plus essentielles telles que la santé, la sécurité sociale, l'environnement, le travail, l'éducation.
Un autre sujet essentiel est celui de la fiscalité. D'une part, il n'est pas possible d'imposer deux fois le même objet, les Etats étant assez gourmands. D'autre part, les statuts peuvent prévoir des dispositions généreuses sur la territorialisation des produits des impôts d'Etat ; l'exemple de la Sardaigne est de ce point de vue significatif.
- le troisième type de législation régionale réside dans l'exécution de la législation d'Etat. Cela se rapproche plus du règlement et concerne par exemple l'immigration, la propriété intellectuelle

En conclusion, il ressort que ces autonomies régionales, sans dissimuler leurs limites, disposent de pouvoirs qualitativement supérieurs à ceux de l'Assemblée de Corse qui se traduisent par des effets extrêmement sensibles sur les sociétés.

Toutefois, d'autres territoires situés en Europe sont relativement peu peuplés et disposent néanmoins de pouvoirs plus étendus que les trois îles considérées, ce qui signifie qu'elles sont en capacité de les assumer (avec un délai d'apprentissage nécessaire).

In fine, M. FAZI indique que, dans son statut actuel, la Corse a atteint les limites de la Constitution.

Question / interventions des commissaires :

Coofficialité de la langue (DJ LUCCIONI)

Révision du statut des personnels (DJ LUCCIONI)

Nécessité de rédiger, sur les points essentiels, tels que l'éducation, le social, le tourisme ou l'agriculture, les propositions portées avant même toute nouvelle ouverture de négociation (N. NIVAGGIONI)

Nécessité de réformer le droit de demande d'expérimentation (JF ACQUAVIVA)

Utilisation du prisme européen comme vecteur de réflexion (R. COLONNA)

Nécessaire traduction technique des évolutions demandées (JM MONDOLONI)

Degré de bien être des habitants dans les territoires autonomes et risques liés à une mise en retrait de l'Etat central dans des périodes troublées (JM MONDOLONI)

Risques d'augmentation de la fiscalité (V. BOZZI)

Compte-rendu de l'audition de M. André FAZI (18 janvier 2022 - téléprésence Aiacciu, Bastia, Corti)

Etaient présents :

M. Romain COLONNA, Président de la commission ;
Mme Marie-Antoinette MAUPERTUIS, Présidente de l'Assemblée de Corse ;
M. Don Joseph LUCCIONI, Vice-président de la commission ;
Françoise CAMPANA, Rapporteuse de la commission ;
Mmes et MM. Jean-Félix ACQUAVIVA, Valérie BOZZI, Vannina CHIARELLI LUZI, Jean-Martin MONDOLONI, Nadine NIVAGGIONI, Anne-Marie PIERI, Véronique PIETRI, membres des commissions ;

Etaient absents et représentés :

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

Etaient absents excusés :

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

Etaient absents :

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

Était auditionné :

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

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

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

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

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

M. COLONNA rappelle que la commission souhaite disposer de diverses échelles de compréhension à plusieurs niveaux : ultra-marin, méditerranéen, européen, insulaire et

français. Dans cet esprit, il est prévu une séquence de présentation de vingt minutes par M. Andria FAZI suivie d'une séquence de discussion et d'échanges avec les participants.

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

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

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

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

En propos liminaires, **M. FAZI** souligne que les objets fondamentaux sur lesquels repose une institution politique démocratique sont les suivants :

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

Pour parvenir à concrétiser ces objectifs, des ressources sont nécessaires qui ne se réduisent pas toutes à une nature matérielle. Dans cette perspective, il évoquera les institutions, et plus particulièrement, les pouvoirs et les compétences de ces régions.

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

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

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

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

A l'opposé, il n'existe pas aujourd'hui de collectivités qui soient dépourvues du pouvoir d'adopter des règlements et, plus précisément, des normes impersonnelles. Ainsi, le Plan Local d'Urbanisme est-il un règlement. Il est difficile d'imaginer aujourd'hui une collectivité dont

l'unique initiative consisterait à appliquer des décisions prises ailleurs et dont le pouvoir de direction serait circonscrit à la prise de mesures individuelles, à l'attribution de subventions, à la passation de marchés publics.

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

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

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

Ainsi, le règlement des aides aux actions sociales que l'Assemblée de Corse adopte régulièrement, est pris en application de normes législatives et réglementaires arrêtées au niveau national même s'il existe d'autres actions adoptées localement. En conséquence de quoi, il ressort que le niveau d'adaptation demeure dans le cas d'espèce très faible.

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

Nonobstant, la loi nationale offre toujours des latitudes d'adaptation, des marges de manœuvre au pouvoir réglementaire. Les règlements sont indispensables à la mise en œuvre des dispositions législatives et ils ne sont pas des normes de pure application. Ils permettent d'opérer des choix politiques. S'agissant du champ du social, la détermination des ressources par exemple qui sont prises en compte pour l'attribution du RSA est précisée par le Gouvernement au niveau réglementaire et elle est plus ou moins généreuse.

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

M. FAZI rappelle que la possibilité de donner à une collectivité locale française le pouvoir de mettre en œuvre directement la loi nationale est discutée en France depuis fort longtemps, notamment au Sénat.

Lors du débat constitutionnel en 2002-2003, la Haute Assemblée a officiellement proposé que le pouvoir réglementaire d'application des lois soit partagé entre les collectivités territoriales et le Premier ministre. Cette proposition a été refusée.

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

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

Dans plusieurs collectivités d'Outre-mer, le pouvoir considéré est partagé suivant les matières avec l'assemblée territoriale. Ainsi, si la norme que l'assemblée de la Polynésie est en mesure d'adopter, n'a pas formellement le titre de loi, la loi de pays s'applique en lieu et place de la

loi nationale. Cette loi de pays n'est pas formellement une loi nationale mais elle l'est matériellement. Elle prend la place de la loi et elle a les mêmes fonctions.

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

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

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

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

En théorie, les trois régions insulaires considérées exerceraient des compétences législatives exclusives dans des domaines définis. Cela signifierait de facto que les Etats concernés et l'Union européenne n'auraient pas le droit de s'immiscer dans ces matières. Cette vision est également trompeuse.

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

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

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

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

Par ailleurs, la gestion de l'activité touristique qui est très tendue dans cet archipel eu égard aux excès qui s'y perpétuent, a conduit à interdire la publicité encourageant la consommation d'alcool dans les établissements. Le décret-loi adopté fixe l'amende qui s'échelonne de six mille à soixante mille euros. Le pouvoir prescriptif est plus fort que celui dont dispose la Collectivité

de Corse. Sans être des Etats, il est conféré à ces îles des pouvoirs qui sont par nature très supérieurs à ceux attribués à l'Assemblée de Corse même si elles n'en font pas systématiquement un bon usage.

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

- le premier type est un pouvoir qui est qualifié d'exclusif quoiqu'étant partiellement une fiction. Il concerne les compétences en agriculture, tourisme, chasse et pêche, artisanat, travaux publics ainsi que collectivités locales. Ce dernier aspect ne manque pas d'intérêt. En Corse, on évoque souvent la volonté de restructurer les rapports entre la Collectivité de Corse et les territoires. Ces régions autonomes ont des pouvoirs considérables en la matière. La Sardaigne a créé en 1974 une quatrième province. En 2005, une loi régionale a permis le passage de quatre à huit provinces. En 2016, un retour à quatre provinces a été opéré et on a créé parallèlement la métropole de Cagliari. L'an dernier, la carte des provinces a été redessinée et la métropole de Sassari a été constituée par une loi régionale. La Sicile impose à toutes ses communes la réalisation d'un plan d'urbanisme même si les tailles de ces collectivités ne sont pas les mêmes qu'en Corse. En Sardaigne, l'obligation est moins claire mais de facto elle s'impose aux communes littorales et la région participe plus fortement et plus directement à l'élaboration des documents d'urbanisme. A ce titre, le terme de coplanification est employé. Selon les régions, on a des communes moins autonomes mais plus épaulées. C'est le cas des communes sardes. Il n'est pas question de porter un jugement de valeur sur ces dispositions mais les élus des trois régions ont un impact très puissant sur l'organisation politique de leur territoire respectif. Concernant un autre sujet qui est susceptible d'intéresser tout particulièrement le Président Colonna, il est à noter que, dès 1986, la Parlement des Baléares a voté la loi de normalisation linguistique. La langue catalane est devenue officielle. Les répercussions sont assez nettes et plus de 80% des habitants savent la parler, 60% l'écrire malgré une immigration très dynamique. En substance, ces compétences linguistiques sont plus élevées chez le 15-29 ans. Le système d'éducation immersif a eu manifestement des vertus. D'après les statistiques du Gouvernement espagnol, l'enseignement du catalan est dispensé à 100% dans quatre écoles publiques sur cinq. S'agissant de la fonction publique catalane, la maîtrise de la langue à des degrés divers est une exigence pour l'intégrer. Les Baléares sont la première région espagnole à exiger en 2018 une bonne connaissance du catalan pour intégrer l'administration de la santé avec des niveaux différenciés selon le poste occupé.
- le deuxième type de compétence législative réside dans le pouvoir d'adaptation de la loi nationale. Cela signifie que les bases de la législation sont établies à l'échelon national et qu'elles sont affinées et adaptées ensuite aux contextes locaux. Ces dispositions portent sur des compétences plus essentielles telles la santé, la sécurité sociale, l'environnement, le travail, l'éducation.

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

En temps de crise, le législateur national devient plus « bavard », ce qui laisse moins d'initiative au législateur régional. Cette question est essentielle et décisive. Longtemps, les lois des régions italiennes ont été qualifiées de *leggine*, de petites lois. Ces textes étaient censés n'apporter que des précisions n'ayant rien de fondamentalement législatif. Cela demeure pour partie. Le cas du budget est significatif. Il s'appelle loi mais ne se différencie guère de celui de l'Assemblée de Corse.

Sont également qualifiés de lois des textes qui attribuent une subvention exceptionnelle, qui permettent à la région d'acquérir des parts d'une entreprise. Les

choses ont cependant évolué dans un sens qualitatif. Ainsi et même si les compétences sont partagées, les régions ont la possibilité d'intervenir en cas de carence du législateur national. En Italie ou en Espagne, les régions ont précédé les Etats dans la mise en place d'allocations d'insertion du type RMI ou RSA.

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

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

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

Un autre sujet essentiel est celui de la fiscalité. Il y a là une différenciation qui est compliquée par nature. D'une part, il n'est pas possible d'imposer deux fois le même objet, les Etats étant assez gourmands. D'autre part, les statuts peuvent prévoir des dispositions généreuses sur la territorialisation des produits des impôts d'Etat ; l'exemple de la Sardaigne est de ce point de vue significatif.

Depuis le statut de 1948, 7/10^{ème} de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés sont collectés par l'Etat et reversés directement dans les caisses de la région sarde. La justice a d'ailleurs systématiquement condamné l'Etat italien dès lors qu'il a manqué à ses obligations. Ces régions autonomes sont également en mesure de jouer sur les taux d'imposition et sur les déductions et les exonérations qui sont appliquées aux impôts d'Etat.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il existe, en conséquence, une interaction entre les différents niveaux de normes dans cette pyramide. Dans un second temps, il observe qu'un certain nombre de mesures sont permises grâce à ce statut d'autonomie. Or, on constate qu'en Corse dans les débats publics et plus particulièrement dans le cadre des débats électoraux, sont opposés la revendication statutaire

et institutionnelle, celle de l'autonomie notamment, aux questions concrètes et à la gestion du quotidien. Il estime qu'il existe nécessairement un lien.

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

La répartition des collectivités comme la constitution des provinces par le pouvoir local, évoquée par M. Andria FAZI est rendu possible en Sardaigne. Cela fait écho au redécoupage des intercommunalités en Corse qui a été réalisé depuis Paris à des années lumières des réalités culturelles, sociologiques et économiques de l'île.

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

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

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

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

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

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

Il conclut en rappelant que, depuis 1982 et suite aux travaux conduits par MM. Pierre CHAUBON et José COLOMBANI, il est clairement apparu que le dispositif d'adaptation est demeuré insignifiant. En revanche, cela ne minore pas l'intérêt pour les élus de chercher, dès

à présent, d'imaginer et d'échafauder ce que pourraient être de nouvelles dispositions législatives dans différents domaines comme l'agriculture, l'école et la fiscalité. C'est là un travail considérable. Un texte de loi aux Baléares comprend deux cents pages et ce sont de vraies lois qui passent au crible du tribunal constitutionnel espagnol qui n'est pas toujours très tendre. Ce travail gagnerait à être entamé et démontrerait que des adaptations sont possibles.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mme la Présidente MAUPERTUIS observe que la relation entre qualité institutionnelle, autonomie et performance économique doit être étudiée finement ; toutefois, aborder cette question sur le long terme risque de montrer une certaine instabilité, la relation ne pouvant pas, par définition, être linéaire et dépendant des contextes, des classes politiques ou de l'appropriation des compétences institutionnelles.

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

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

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

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

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

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

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

paradoxalement au moment où une famille politique revendiquant plus de pouvoir accède aux responsabilités.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4

Audition de Mme Véronique BERTILE

**maître de conférences en droit public auprès de
l'Université de Bordeaux**

**Synthèse de l'audition
Compte-rendu de l'audition**



Synthèse de l'audition de Mme Véronique BERTILE (8 février 2022)

Constat et éléments avancés par Mme BERTILE :

Il existe trois formes d'Etat : fédéral (Etats-Unis), régional (comme l'Italie ou l'Espagne : les collectivités supérieures, à savoir les régions pour le premier et les communautés autonomes pour le second, ont des compétences législatives et règlementaires ; il n'existe cependant qu'une seule constitution), et unitaire décentralisé (cas de la France, , les collectivités territoriales bénéficient du seul pouvoir règlementaire) ou unitaire centralisé (les collectivités n'ont aucune compétence).

En France, au sein de l'article 73, on dispose d'une hétérogénéité totale pour cinq collectivités. Deux sont demeurés des Départements et Régions d'Outre-Mer, la Guadeloupe et la Réunion, dotées d'un conseil régional et un conseil départemental. Martinique et Guyane, après consultation des électeurs, ont opté pour une fusion des départements et des régions ; elles sont devenues des collectivités uniques (avec différenciation exécutif/délibérant pour la Martinique). La cinquième collectivité est Mayotte : il s'agit d'un département, un DOM.

Des dérogations législatives sont également prévues et consistent pour ces collectivités à être habilitées par l'Etat pour intervenir et fixer des règles dans les domaines propres à l'Etat, l'article 73 précisant la liste de matières exclues (régaliennes). Selon cette procédure d'habilitation (peu utilisées), ces compétences sont matériellement législatives.

Pour leur part, les collectivités relevant de l'article 74 sont cinq. Les quatre premières, Saint Barthélemy, Saint Martin Saint Pierre et Miquelon et Wallis et Futuna, ont fait le choix de se soumettre au principe d'identité législative (les lois et règlements s'y appliquent de plein droit, à quelques exceptions pour des matières définies) ; elles ne sont pas dotées de l'autonomie.

La cinquième collectivité est la Polynésie française, qui a conservé le principe de spécialité législative et dispose de « l'autonomie » telle qu'elle est entendue dans la Constitution. Sont évoqués, dans la loi organique portant statut de ce territoire, l'identité de la population ou les signes distinctifs que ce territoire peut marquer dans les manifestations officielles. Toutefois, une loi émanant de l'assemblée polynésienne peut être annulée par le Parlement et les actes sont soumis au contrôle du Conseil d'Etat.

La Nouvelle-Calédonie, en revanche, ne relève ni de l'article 73 ni du 74. Depuis les accords de Nouméa, le statut de ce territoire dépend d'une loi organique de 1999 dans laquelle le terme de gouvernement est mentionné. Dans ce contexte, il a été accordé au Congrès de la Nouvelle-Calédonie, la possibilité d'adopter des lois du pays, la souveraineté partagée etc... Les lois de pays interviennent dans des transferts définitifs de compétences, et sont soumises au contrôle du Conseil Constitutionnel.

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

In fine, on distingue donc les collectivités territoriales de droit commun où les actes sont soumis au juge du tribunal administratif, la Polynésie française où ils relèvent directement du

contrôle du Conseil d'Etat, juridiction administrative suprême, et la Nouvelle-Calédonie où ils sont contrôlés par le juge de la loi, le Conseil constitutionnel.

La Nouvelle-Calédonie obéit ainsi à des dispositifs similaires à ceux des collectivités italiennes ou espagnoles, la France se comportant dans ce cas d'espèce comme un Etat régional ; Madère et les Açores connaissent également ce mode de fonctionnement.

En conclusion, on distingue le pouvoir législatif matériel, à savoir la possibilité d'intervenir sur certaines compétences, et le pouvoir législatif organique, ce qui relève en théorie du droit de la véritable autonomie politique.

Enfin, en droit européen, l'insularité est une porte d'entrée en faveur d'une autonomie législative et elle devient une notion juridique avec les conséquences correspondantes.

Par ailleurs, concernant l'autonomie de la Corse, le véhicule ne peut être la Constitution. Toutefois, des blocs de compétence ne sont pas transférés dans leur intégralité et c'est au moment de la négociation, ou de l'écriture du statut, que ces questions doivent se poser ; il convient donc de lister les matières transférées, les objectifs recherchés et les différents textes en vigueur qui pourraient restreindre l'application de ces dispositions.

Les compétences le plus facilement transférables pour l'Etat relèvent du secteur économique dans toutes ses composantes, notamment le foncier, la forêt, le minier (transfert accepté en Nouvelle-Calédonie et refusé en Guyane) ou le tourisme.

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

Question / interventions des commissaires :

La seule inscription de l'autonomie de la Corse dans la Constitution, et quel que soit le choix opéré, ne suffirait pas à satisfaire un certain nombre de revendications (DJ LUCCIONI)

La question des moyens alloués devra également être finement étudiée (A. VINCIGUERRA)

Le concept d'autonomie nécessite des éclaircissements (JM MONDOLONI)

Il est nécessaire de définir les possibilités de transfert de compétences dans le domaine fiscal, notamment concernant le foncier et, à titre d'exemple, la fiscalité successorale (MA PIERI)

Des solutions juridiques, voire constitutionnelles, ont été élaborées pour répondre aux spécificités des différents territoires et une décentralisation asymétrique a été imaginée (Mme la Présidente de l'Assemblée)

Quelle possibilité de contraindre juridiquement l'Etat membre et la Commission Européenne à appliquer l'article 174 du TFUE ? (Mme la Présidente de l'Assemblée)

La démonstration a été faite d'une extrême hétérogénéité constitutionnelle française, entre les articles et au sein même de certains, alors même que le principe d'une nation une et indivisible est dogmatiquement continuellement opposé aux élus (R. COLONNA)

Il existe en méditerranée deux territoires insulaires qui ont des spécificités mais ne disposent d'aucun statut, ni par rapport à leur pays ni face à l'UE : la Corse et la Crète (PF BENEDETTI)

Compte-rendu de l'audition de Mme Véronique BERTILE (8 février 2022 - présentiel Aiacciu, Bastia, Corti)



Etaient présents :

M. Romain COLONNA, Président de la commission ;
Mme Marie-Antoinette MAUPERTUIS, Présidente de l'Assemblée de Corse ;
M. Don Joseph LUCCIONI, Vice-président de la commission ;
Mmes et MM. Paul-Félix BENEDETTI, Jean BIANCUCCI, Vannina CHIARELLI LUZI, Jean-Martin MONDOLONI, Nadine NIVAGGIONI, Jean-Paul PANZANI, Marie-Anne PIERI, Véronique PIETRI, membres de la commission ;

Etaient absents et représentés :

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

Assistait également à cette réunion :

M. Alexandre VINCIGUERRA, Président de l'ADEC.

Etait absent excusé :

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

Etaient absents :

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

Était auditionnée :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les premiers étaient régis par l'article 73 de la Constitution ; ils étaient soumis au principe de l'identité législative. Les lois et règlements adoptés à Paris s'appliquaient alors de plein droit dans ces territoires.

En ce qui concerne les TOM régis par l'article 74 de la Loi fondamentale, le principe de la spécialité législative était appliqué : les lois et règlements s'appliquaient sur mention expresse.

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

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

Les TOM disparaissent, c'est pourquoi il est impropre aujourd'hui de parler de DOM-TOM. Désormais et sans avoir gagné en simplicité, on parle de collectivités de l'article 73 de la Constitution officiellement régies par le principe d'identité législative et de collectivités de l'article 74 de la Constitution en principe régies par la spécialité législative.

Ces principes connaissent néanmoins de fortes exceptions avec l'introduction en 2003 du droit à la différenciation, chaque Outre-mer ayant été invité à adopter le schéma institutionnel qu'il souhaitait.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- la collectivité peut adopter certaines catégories d'actes intervenant au titre des compétences qu'elles exercent dans le domaine de la loi. Ce sont des actes matériellement législatifs sur lesquels le Conseil d'Etat exerce son contrôle. Ces actes demeurent donc des actes administratifs. En d'autres termes, ce sont des actes administratifs mais qui matériellement interviennent dans le domaine de la loi. Aussi, si l'on revendique un pouvoir législatif, il faut savoir si l'on se situe sur un pouvoir matériellement législatif, l'acte demeure matériellement administratif ou un acte organiquement législatif. Le cas échéant, on dispose d'un vrai pouvoir législatif organique ;
- la Constitution considère que relèvent de l'autonomie les mesures justifiées par les nécessités locales susceptibles d'être prises par la collectivité. Cela a été introduit dans la Loi fondamentale car ce dispositif heurte le principe d'indivisibilité et celui d'égalité républicaine tels qu'ils sont entendus. Cette autonomie permet en effet à la collectivité de prendre des mesures en faveur de sa population en matière d'accès à l'emploi pour l'exercice d'une activité professionnelle ou en matière de protection du patrimoine foncier ;
- la collectivité participe avec l'Etat à l'exercice des compétences de ce dernier.

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

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

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

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

Ainsi, si les actes de la Polynésie s'appellent également des lois du pays, leur nature n'est pas la même que ceux du territoire calédonien. En Nouvelle-Calédonie, ces lois interviennent dans des transferts définitifs de compétences. Ces actes ne peuvent en aucune façon être défaites par le Parlement et ils donnent lieu à un contrôle effectué par le Conseil Constitutionnel. En théorie

du droit, avec cette définition et cette caractéristique, ces lois sont de véritables lois. Le pouvoir législatif est réel, organique et matériel.

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

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

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

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

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

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

Au sein d'un Etat régional comme l'Italie ou l'Espagne, les collectivités supérieures, à savoir les régions pour le premier et les communautés autonomes pour le second, ont des compétences législatives et règlementaires. Il n'existe cependant qu'une seule constitution.

Le statut de ces régions est défini par une loi nationale et elles n'ont pas de compétences constitutionnelles. Il en va de même pour les communautés autonomes espagnoles. Ces institutions italiennes ou espagnoles qui ont choisi cette forme d'autonomie, disposent d'une autonomie législative dans les domaines qui leur ont été transférés. Elles sont soumises au contrôle de la Cour constitutionnelle italienne et du Tribunal constitutionnel espagnol.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le droit étant « l'école de l'imagination », différents panels existent. La question de l'autonomie est souvent posée en termes de choix politiques pour ensuite se traduire en réalité

juridique. **Mme BERTILE** reprend les cas de Saint Martin et Saint Barthélemy qui réclamaient clairement l'autonomie, et pour lesquels la traduction juridique a été la libre administration.

En conclusion, on distingue le pouvoir législatif matériel, à savoir la possibilité d'intervenir sur certaines compétences, et le pouvoir législatif organique, ce qui relève en théorie du droit de la véritable autonomie politique, l'autonomie de plein droit et de plein exercice telle qu'elle est qualifiée ici.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Par ailleurs, un statut d'autonomie pour la Corse nécessiterait une inscription dans la Constitution et une loi organique qui viendrait compléter les dispositions inscrites dans la Loi fondamentale.

En revanche, la seule inscription de l'autonomie de la Corse dans la Constitution, et quel que soit le choix opéré, ne suffirait pas à satisfaire un certain nombre de revendications de la famille nationaliste, notamment en termes de priorité d'accès à l'emploi, d'identité culturelle et de langue. Cela impliquerait, au nom du principe constitutionnel d'égalité, de prévoir un tel statut, outre l'autonomie, dans le bloc constitutionnel.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. LUCIONI rappelle que, lors d'un débat tenu lors de la session de janvier 2022 de l'Assemblée de Corse, M. COLONNA avait, s'agissant du bloc éducation, au sein duquel la Collectivité de Corse dispose d'un certain nombre de compétences, usé d'une métaphore

automobile, indiquant que la collectivité disposait « des roues et du volant, mais pas du moteur ».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le rapport de force politique, particulièrement important, ne semble pas permettre une avancée et les élus ont donc tenté la voie européenne, évoquée, et par conséquent confortée, par Mme BERTILE dans son exposé, afin de travailler sur la question de l'insularité, dans le cadre métropolitain, la Corse étant la seule île de métropole, et rechercher des avancées, notamment au travers de l'article 174 du Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne, la Corse n'étant pas couverte par l'article 349.

Toutefois, la mobilisation de l'article 174 ne peut être réalisée qu'avec le soutien de l'Etat membre dont dépend le territoire qui en demande l'application ; or l'Etat français refuse une telle démarche pour la Corse.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- deux territoires insulaires qui ont des spécificités mais ne disposent d'aucun statut, ni par rapport à leur pays ni face à l'Union Européenne : la Corse et la Crête.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5

Compte-rendu de la réunion du 21 octobre 2022

**consacrée à l'examen d'une motion relative
aux meublés de tourisme**



*Commissione di e Competenze
Legislative è Regulamentare è pè
l'Evulzione Statutaria di a Corsica*

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

REUNION DU VENDREDI 21 OCTOBRE 2022

Via Microsoft Teams

Etaient présent(e)s :

M. Romain COLONNA, Président de la Commission des Compétences Législatives et Réglementaires et pour l'Evolution Statutaire de la Corse ;
Mme Marie-Antoinette MAUPERTUIS, Présidente de l'Assemblée de Corse ;
M. Don Joseph LUCCIONI, Vice-Président de la Commission ;
Mme Françoise CAMPANA, Rapporteuse de la Commission ;
Mmes et MM. Josepha GIACOMETTI PIREDDA, Jean-Paul PANZANI, Véronique PIETRI, commissaires.

Etaient absent(e)s et avaient donné pouvoir :

M. Jean-Félix ACQUAVIVA à M. Romain COLONNA ;
Mme Marie-Hélène CASANOVA-SERVAS à M. Don Joseph LUCCIONI ;
Mme Vannina CHIARELLI-LUZI à Mme Françoise CAMPANA ;
Mme Nadine NIVAGGIONI à M. Jean-Paul PANZANI.

Etaient absent(e)s :

Mmes et MM. Jean-Christophe ANGELINI, Paul-Félix BENEDETTI, Valérie BOZZI, Angèle CHIAPPINI, Jean-Martin MONDOLONI, Marie-Anne PIERI.

MOTION DEPOSEE PAR LE GROUPE CORE IN FRONTE ET RELATIVE AUX MEUBLES DE TOURISME

Motion n°2022/O2/023

Avant de débiter les travaux, **M. Romain COLONNA** a rappelé que, lors de la Commission Permanente du 28 septembre 2022, les élus avaient décidé du renvoi de cette motion devant la commission du Développement Economique, du Numérique, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et la commission des Compétences Législatives et Réglementaires et pour l'Evolution Statutaire de la Corse.

Il a ensuite passé la parole de Mme Véronique PIETRI, membre du groupe auteur de la motion.

Mme PIETRI a rappelé que le groupe Core in Fronte avait récemment mené une action dans un logement loué via la plateforme AirBnB, et avait souhaité le vote simultané de cette motion. Un léger décalage temporel existe aujourd'hui du fait du passage en commission et du report de la session précédente.

Elle a indiqué que ce sujet était particulièrement complexe et que le secteur touristique était sous l'effet d'un véritable bulldozer spéculatif.

Si la location saisonnière a toujours existé d'une manière assez artisanale, elle s'est démesurément accrue ces derniers temps, au travers d'un parc constitué de maisons achetées ou construites et appartenant à un grand nombre de personnes et de groupes constitués extérieurs à la Corse.

Cette activité s'est donc particulièrement développée, avec une croissance exponentielle des résidences secondaires, d'une hauteur de 59% depuis l'année 2000.

Mme PIETRI a fait observer que l'émergence des plateformes internet de location type AirBnb, avaient permis une amplification des capacités de mise sur le marché et de commercialisation de ces meublés ainsi que l'apparition d'un nouveau type de loueurs, plus professionnels, sans régulation et faisant l'objet de nombreuses dérives spéculatives.

Cette activité est anthropophage, et est une captation participant fortement à la mise à l'écart des corses du marché du logement. Elle a un impact insupportable sur l'économie, les meublés de touristes ayant absorbé, a minima, 12% du parc de logement et représentant 63% du parc locatif privé.

Mme PIETRI a indiqué que ce phénomène déstabilisait également l'économie touristique : en effet, les professionnels du secteur misaient sur une montée en gamme au fil des années, mais l'offre étant devenue pléthorique, la fréquentation supplémentaire a été absorbée.

Ainsi, en 2021, les meublés représentaient 63.000 chambres, soit l'équivalent de 2200 hôtels. Ces nouveaux loueurs constituent donc une activité de type para commercialisme qui touche 80% des locations touristiques en Corse ; il s'agit d'un écosystème frauduleux auquel se rajoutent d'autres activités induites du type conciergeries, qui gère des dizaines de propriétés sans aucun salarié déclaré.

Mme PIETRI observe qu'il s'agit donc d'une concurrence déloyale, avec de plus des tarifs très compétitifs du fait de l'absence de charges, de normes, de fiscalité et de prélèvements sociaux.

Par ailleurs, entre 2021 et 2022, seuls 16% des meublés actifs sur les deux principales plateformes de location ont obtenu un arrêté de classement.

Il existe donc également un important manque à gagner au niveau de la taxe de séjour et des prélèvements qui impactent les finances des collectivités locales, auquel s'ajoutent des possibilités d'optimisation fiscale rendant les acquisitions encore plus abordables et profitables pour les propriétaires ; il s'agit d'ailleurs d'une des principales sources de financement des résidences secondaires.

Ainsi, ces locatifs saisonniers spéculatifs sous la coupe de multi propriétaires investisseurs captent un tiers des revenus qui sont perçus en Corse. Il s'agit donc d'évasion massive de la valeur ajoutée au détriment de l'économie corse, qui s'inscrit dans un tout-tourisme dévastateur et non maîtrisé, et est responsable d'un accroissement de la population, de la surfréquentation et de la saturation des infrastructures.

Cela se traduit également cette année par la baisse de 11% de la dépense touristique sur place.

Mme PIETRI a indiqué qu'il y avait donc urgence à réguler ce phénomène et elle a rappelé que, depuis 2014, la location touristique de meublés est encadrée par un arsenal de textes législatifs, bien que l'ensemble de ces réglementations ne soient pas vraiment perceptibles, les collectivités locales ne s'en étant pas réellement saisies.

La Collectivité se doit donc de mettre en place une politique de régulation forte et audacieuse, avec une protection législative pour les résidences principales, une territorialisation des compétences et une fiscalité adaptée promouvant la location à l'année.

En conclusion, **Mme PIETRI** a indiqué que différentes dispositions pourraient ainsi être mise en œuvre, notamment la déclaration de certains logements sur les plateformes, avec, à titre d'exemple, l'accord de la copropriété, une exigence de déclaration d'activité, une conformité pour ce qui concerne la sécurité, avec une limitation du nombre de meublés par zone de copropriété et par foyer fiscal.

M. Romain COLONNA a indiqué que l'ensemble des commissaires s'accordaient sur l'urgence à agir face à ce phénomène, et il a souhaité que la réflexion soit balisée, au vu de la complexité du problème, afin que les élus parviennent collectivement à définir un modus operandi satisfaisant, notamment d'un point de vue juridique.

La réunion de ce jour a donc pour objectif de dégager de premières pistes, pour gérer l'urgence d'une part et, d'autre part, préparer une réflexion et un travail de fond de moyen et long termes, qui devra être réalisé de façon concertée entre l'Assemblée, la Commission, et plus largement le Conseil exécutif et la Collectivité de Corse.

Un certain nombre de consultations pourraient être rapidement mises en œuvre, pour, le cas échéant, présenter un rapport devant l'Assemblée.

Mme PIETRI a indiqué que, dans ce cadre, le groupe Core in Fronte pouvait mettre à disposition de la Commission les statistiques et documents compilés.

Mme Marie-Antoinette MAUPERTUIS, présidente de l'Assemblée de Corse, a observé que le phénomène était colossal, et qu'il y avait urgence à agir.

Ancienne présidente de l'ATC, elle a rappelé qu'un important travail avait été mené sur ce sujet ; à titre d'exemple, des ateliers avaient été organisés, des bases de données de meublés achetées, et une réflexion sur des modalités d'encadrement menée dans le cadre du plan de relance.

Elle a indiqué partager le diagnostic réalisé, et a précisé que les chiffres avancés étaient extraits des cahiers du tourisme, en ligne sur le site de l'ATC et de l'Observatoire du Tourisme.

Dans ce cadre, le cahier n°10 livre une évaluation très précise du phénomène, le situant à un niveau équivalent à l'ensemble de l'offre marchande cumulée.

Mme la Présidente de l'Assemblée a rappelé que plusieurs dispositifs existaient actuellement, tel que l'enregistrement du meublé auprès des services communaux et intercommunaux, ou la déclaration de changement d'usage du bien dans les villes de plus de 200.000 habitants, voire 50.000 sur décisions des mairies, pour les zones tendues.

Il avait été demandé, à l'entrée en vigueur de la loi, de considérer l'ensemble de la Corse comme zone tendue, l'île étant une destination touristique globale, en équivalence d'une ville de plus de 200.000 habitants. Dans ce cadre, une déclaration d'enregistrement aurait automatiquement dû être réalisée ; cela n'a évidemment pas été accepté.

Cet état de fait démontre que le droit constant ne permet donc pas de limiter réellement le phénomène, notamment dans les villages, également impactés.

La Commission aura donc à travailler sur le sujet de manière plus approfondie dans les mois à venir ; cette réflexion devant être déconnectée de l'urgence exprimée par la motion.

M. COLONNA a rejoint Mme la Présidente de l'Assemblée sur la nécessité de définir un chemin entre le phénomène de fond, qu'une motion ne saurait gérer, et le texte proposé au vote des élus.

Il a rappelé que la majorité territoriale s'était emparée de cette question depuis plusieurs années, au travers, notamment, du travail réalisé par l'ATC.

Il a également rappelé qu'en 2018, un amendement avait été déposé par le député ACQUAVIVA afin d'exclure du bénéfice du crédit d'impôt les locations de meublés de tourisme des particuliers.

De plus, le changement d'usage évoqué dans la motion figurait dans la proposition de loi du même député, qui a été adopté en première lecture.

Enfin, un amendement récent a été intégré au projet de budget présenté par le Gouvernement et prévoit une extension de la taxe sur les plus-values des ventes immobilières.

Ainsi, un certain nombre de dispositifs législatifs ont été soit votés à l'initiative de la majorité territoriale et des députés qui s'en réclament, soit sont en cours d'examen parlementaire.

A l'aune de l'ensemble de ces éléments, **M. COLONNA** a souhaité que la Commission puisse bénéficier d'une expertise juridique et d'une prospective en la matière.

Mme PIETRI a rappelé qu'un des objectifs poursuivis par la motion était que l'Assemblée de saisisse pleinement de cette question ; la Commission est donc le cadre de référence pour mener cette réflexion.

Elle a précisé que des actions étaient déjà possibles à droit constant, et un travail devrait être également mené en ce sens, à l'échelle de la superstructure qu'est la Collectivité de Corse, pour construire une réelle boîte à outils, et aider par la suite les petites communes.

M. Don Joseph LUCCIONI a observé que le caractère décisif de la problématique avait été grandement évoqué, ainsi que ses enjeux et sa complexité, y compris humaine, sociétale et juridique.

Si des outils existent à droit constant, des freins et blocages ont vu le jour, d'où la nécessité, sur un sujet aussi majeur et qui concerne le quotidien des Corses, d'aller, au-delà de l'affichage politique, vers une évolution statutaire.

Les parlementaires et la Collectivité de Corse, à travers ses organismes satellites et ses différentes instances, ont mené un important travail depuis quelques années ; l'Assemblée doit donc maintenant s'emparer de cette problématique politique et médiatique.

M. LUCCIONI a ainsi estimé qu'une motion constituait un outil permettant de saisir, non seulement l'assemblée délibérante mais également le Conseil exécutif.

Il a toutefois souhaité apporter une nuance, estimant que le seul examen d'un texte ne permettait pas de travailler sereinement et en profondeur la question.

Il conviendrait donc de saisir le Conseil exécutif, son président, et l'Assemblée, au travers notamment de ses commissions compétentes, afin qu'un travail plus précis soit mis en œuvre sur cette problématique dans les semaines à venir ; cela permettant également de lier ce sujet aux discussions avec le Gouvernement, via la question du modèle économique et de la lutte contre la spéculation.

M. Jean-Paul PANZANI a souhaité qu'un travail de construction de réponses concrètes figure dans la formulation retenue.

M. COLONNA, observant que se dégageait une détermination d'avancer rapidement sur cette question, a pour sa part, également souhaité que certaines phrases de la motion soient retravaillées, afin de permettre une adhésion plus large au texte ; **Mme PIETRI** a indiqué en réponse que, dès lors qu'une volonté de travail était affichée, le texte pouvait être amendé.

In fine, après avis de l'ensemble des commissaires, deux amendements ont été formulés : le premier visant à supprimer, dans le premier considérant, le 7^{ème} alinéa, le second tendant à ajouter, dans le dispositif, un nouvel alinéa rédigé comme suit : « *demande à ses commissions compétentes, ainsi qu'au Conseil exécutif et à son Président, d'identifier, dans les meilleurs délais, d'une part les solutions applicables à droit constant et, d'autre part, les nécessaires évolutions constitutionnelles, législatives et réglementaires permettant de réguler ce phénomène.* »

Mme MAUPERTUIS, présidente de l'Assemblée, a précisé la procédure qui sera ainsi mise en œuvre à l'issue du vote de la motion : les commissions compétentes, à savoir la commission du Développement Economique, du Numérique, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et la commission des Compétences Législatives et Réglementaires et pour l'Evolution Statutaire de la Corse, pourront se saisir de cette question au travers, notamment, d'auditions de spécialistes du sujet, de fiscalistes, de l'ATC et, à titre d'exemple, de représentants des hôteliers.

Les commissions pourront par la suite produire un rapport, qui serait présenté devant l'Assemblée.

Enfin, des propositions, produites avec le Conseil exécutif, devront faire l'objet d'une transmission au Gouvernement, notamment en amont d'une réunion consacrée au tourisme.

AVIS DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'amendement suivant :

SUPPRIMER, dans le premier considérant, le 7^{ème} alinéa.

AJOUTER, dans le dispositif, un quatrième alinéa tel que suit :

« **DEMANDE** à ses commissions compétentes, ainsi qu'au Conseil exécutif et à son Président, d'identifier, dans les meilleurs délais, d'une part les solutions applicables à droit constant et, d'autre part, les nécessaires évolutions constitutionnelles, législatives et réglementaires permettant de réguler ce phénomène. »

Elle a par la suite émis un avis favorable à l'unanimité sur la motion ainsi amendée.



ASSEMBLEA DI
CORSICA

Décembre 2022

