L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT LÉGISLATIF

Commission DES LOIS

SÉNAT

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE POUR UNE CORSE AUTONOME AU SEIN DE LA RÉPUBLIQUE

Engagé à la suite des événements du printemps 2022, le « **processus de Beauvau** » sur l'évolution statutaire de la Corse a conduit à l'élaboration d'un **projet d'« écritures constitutionnelles »**, reconnaissant à l'île un « *statut d'autonomie au sein de la République* », adopté par une délibération de l'assemblée de Corse du 27 mars 2024. Reprenant les termes de ce compromis, le présent projet de loi constitutionnelle **inscrit, pour la première fois, une collectivité hexagonale dans la Constitution** pour lui conférer un statut d'autonomie sur-mesure.

Après un avis du Conseil d'État particulièrement étayé et critique mais dont les préconisations n'ont pas été prises en compte par le Gouvernement, ce texte a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale en juin 2026. L'économie du projet transmis au Sénat, qui n'a pas été altérée nonobstant quelques précisions introduites par les députés, se caractérise par **trois grands marqueurs** :

- la consécration des spécificités de la Corse qui passe par la **reconnaissance constitutionnelle d'une communauté** « *ayant développé un lien singulier à la terre corse* » ;

- l'octroi d'un **pouvoir normatif** concurrent, selon le Conseil d'État, du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire dans le champ de compétences de la collectivité ;

- le **renvoi très large à la loi organique** pour la fixation du champ et des modalités d'exercice de cette autonomie, comme des conditions de l'habilitation à exercer ce pouvoir normatif.

Soucieuse de défendre la place de la collectivité de Corse dans la République française et, à ce titre, de lui donner les moyens de son autonomie dans le **respect des principes d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français**, la commission des lois a donné un **avis favorable à l'adoption du texte, sous réserve de l'adoption de sept amendements du rapporteur**, dont l'un vise à mettre en conformité la reconnaissance des singularités de la Corse avec les principes fondamentaux de notre République.



OCTOBRE 2026

I. Une aspiration ancienne de la Corse à une meilleure prise en compte de ses spécificités

A. Des décennies de statuts législatifs particuliers pour la Corse : un bilan contrasté

Eu égard aux spécificités de la Corse, ses élus réclament de longue date un statut particulier, revendication régulièrement réitérée face à la **nécessité d'adapter les normes nationales aux contraintes du territoire**, liées notamment à son caractère insulaire et montagneux.

1. Une collectivité au statut institutionnel *sui generis* dotée d'un large champ de compétences décentralisées

La collectivité de Corse est, depuis le 1er janvier 2018, une **collectivité à statut particulier** au sens de l'article 72 de la Constitution. Exerçant à la fois les compétences des départements et des régions, elle s'est vu attribuer par le législateur un **large champ de compétences** au fil des statuts législatifs de 1982[1], 1991[2], 2002[3] et 2015[4], développées autour de **deux axes** :

- le **développement économique et social** : transport et infrastructures, foncier et logement, tourisme, environnement, énergie ;

- la **promotion des singularités et de l'identité de l'île** : éducation, jeunesse, formation, culture et patrimoine, préservation de l'environnement naturel, aménagement du territoire.

« **Île-montagne** » méditerranéenne d'un peu plus de 360 000 habitants, la Corse est aujourd'hui la **collectivité la plus décentralisée de l'Hexagone**, dotée d'une organisation institutionnelle *sui generis*, articulée autour d'un conseil exécutif responsable devant l'assemblée de Corse. Elle est également la région métropolitaine qui, à la fois, « *enregistre la plus forte croissance démographique* », « *présente l'indice de vieillissement le plus marqué parmi les régions métropolitaines* » et « *est […] la région métropolitaine où la part de la population en-dessous du seuil de pauvreté est la plus élevée* »[5].

Pour l'exercice de ses compétences, la collectivité de Corse est dotée d'un budget d'**1,4 milliard d'euros**[6] en 2026 et dispose de plus de 4 300 agents (hors agences et offices autonomes). Elle bénéficie par ailleurs, outre de dotations et recettes fiscales spécifiques qui lui sont affectées, d'un soutien financier régulier de l'État, qui se matérialise notamment par un certain nombre de mesures fiscales dérogatoires et le déploiement de plusieurs plans pluriannuels d'investissement.

2. Un droit d'adaptation des normes aux spécificités insulaires demeuré largement ineffectif

Pour prendre en compte les spécificités insulaires, le statut particulier dont est actuellement dotée la collectivité de Corse lui offre la faculté de :

- proposer au Gouvernement la **modification** ou l'**adaptation de certaines normes réglementaires ou législatives**, depuis le « statut Joxe » de 1991 ;
- **fixer des règles de nature réglementaire** dans le cadre de l'exercice de ses compétences, sur habilitation législative, depuis 2002.

---

[1] Loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse : organisation administrative.
[2] Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse.
[3] Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.
[4] En application de l'article 30 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.
[5] Chambre régionale des comptes de Corse, Collectivité de Corse – Situation financière – Exercices 2019 et suivants, rapport d'observations définitives et sa réponse, avril 2025.
[6] Montant du budget primitif 2026.

D'après les données transmises au rapporteur, la collectivité de Corse a, à de nombreuses reprises, tenté de mobiliser ce droit d'adaptation. Sans prétendre à l'exhaustivité en raison de difficultés de recensement, ce sont au moins **73 demandes d'adaptation ou d'habilitation à fixer des règles spécifiques** qui ont été formulées sur le fondement de l'article L. 4422--16 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

13 sur 73

C'est le nombre de demandes d'adaptation formulées par la collectivité de Corse qui ont donné lieu à une évolution normative.

L'exercice de ce droit d'adaptation s'est toutefois révélé largement ineffectif : seules 13 des 73 demandes d'adaptation ont donné lieu à une évolution normative, certaines de ces demandes ayant donné lieu à un rejet exprès. Cette situation est imputable à deux principaux facteurs :

- d'une part, le manque de diligence des gouvernements successifs dans le traitement des demandes adressées par la collectivité de Corse ;
- d'autre part, les délibérations portant demandes d'adaptation n'ont pas toujours respecté les conditions prévues par la loi. Tel est, par exemple, le cas de demandes d'adaptation qui auraient nécessité une révision constitutionnelle pour être mises en œuvre.

B. Du « processus de Beauvau » au dépôt d'un projet de loi constitutionnelle : un cheminement dont le Parlement a été singulièrement absent

En réponse aux violences constatées en Corse à la suite de l'assassinat d'Yvan Colonna en 2022, le Gouvernement de l'époque a enclenché **un dialogue avec les élus insulaires**. Gérald Darmanin, alors ministre de l'intérieur, annonçait vouloir « *engager une discussion sans précédent autour de la question institutionnelle* » avec les élus corses. Devant l'assemblée de Corse, en septembre 2023, le Président de la République a, lui, proposé « *une **autonomie dans la République**, mais pas contre l'État, ni sans l'État* ».

Ce « processus de Beauvau », au cours duquel les élus de la collectivité de Corse ont été invités à formuler une proposition définissant les termes d'une éventuelle autonomie pour la Corse, **a donné naissance à des « écritures constitutionnelles »,** adoptées avec une large majorité par l'assemblée de Corse le 27 mars 2024.

En dépit des fortes réserves formulées par le Conseil d'État dans l'avis qu'il a rendu en juillet 2025, le projet de loi constitutionnelle déposé au Parlement par le Gouvernement reprend au mot près les termes de ce compromis.

II. Permettre à la Corse de bénéficier pleinement de la différenciation territoriale

A. Le projet de loi constitutionnelle : une architecture inédite dont les contours interrogent

Le projet de loi constitutionnelle propose d'inscrire, **pour la première fois**, une collectivité métropolitaine dans notre Constitution, par un article 72-5 nouveau qui lui serait spécifiquement consacré dans le titre XII consacré aux collectivités territoriales.

1. La reconnaissance des singularités de la Corse

Dans sa version initiale, le premier alinéa du nouvel article 72-5 propose de doter la Corse « *d'un statut d'autonomie au sein de la République, qui tient compte de ses intérêts propres, liés à son insularité méditerranéenne et à sa communauté historique, linguistique, culturelle, ayant développé un lien singulier à sa terre* ».

Dans son avis du 17 juillet 2025, le Conseil d'État a jugé que la consécration de cette autonomie ne heurtait, dans son principe, aucun des grands principes fondateurs de la République, mais a proposé **trois modifications** : substituer à la notion de « statut » celle de **« régime » d'autonomie**, dès lors que la loi organique n'aura à fixer que les modalités d'attribution et d'exercice d'un pouvoir normatif, le statut de la collectivité – en particulier l'étendue de ses compétences – demeurant essentiellement législatif ; compléter la référence à l'insularité méditerranéenne par celle au **relief montagneux de l'île** ; enfin, **renoncer à la reconnaissance d'une « communauté »**, qu'il a jugée inconciliable avec les principes d'égalité des citoyens devant la loi énoncé à l'article 1er, d'indivisibilité de la République et d'unicité du peuple français, ainsi qu'avec la définition de la souveraineté donnée par l'article 3. Le Conseil d'État a, au surplus, relevé l'absence de sens précis de l'expression « lien singulier à sa terre », et suggéré de lui substituer la référence aux « *caractéristiques historiques, linguistiques, culturelles et sociales de ses habitants* ».

> *La reconnaissance de l'existence d'un ensemble de personnes ainsi défini [par l'expression de « communauté »] ne peut trouver à s'insérer dans les grands principes universalistes qui fondent la République.*
>
> ***Source :*** *Avis du Conseil d'État du 17 juillet 2025*

Parmi ces suggestions, l'Assemblée nationale n'en a retenu qu'une seule, en insérant la référence au relief montagneux de l'île ; la notion de statut d'autonomie est maintenue, de même que celle de communauté, qualifiée également d'« *insulaire* », tandis que le lien singulier à « *sa terre* » devient lien à « *la terre corse* », modification qui ne paraît pas de nature à répondre à l'objection de fond du Conseil d'État sur l'indétermination de la portée de cette expression. En outre, les députés ont précisé que les actes pris par la collectivité de Corse dans l'exercice de son pouvoir normatif doit assurer « *l'égalité de tous sans distinction, conformément à l'article 1er* » de la Constitution.

2. L'octroi d'un pouvoir normatif sur habilitations organiques permanentes

Les 2ème et 3ème alinéas du nouvel article 72-5, laissés intacts par l'Assemblée nationale en première lecture, confèrent à la collectivité de Corse :

- un **pouvoir d'adaptation des lois et règlements**, pour autant que ces adaptations soient justifiées par les spécificités du statut de la Corse, la loi organique devant déterminer les matières et les conditions dans lesquelles ce pouvoir d'adaptation s'exerce ;

- un **pouvoir de fixation des normes** dans les matières où s'exercent ses compétences, c'est-à-dire dans les domaines décentralisés par la loi ordinaire.

Le Conseil d'État estime que ces deux alinéas, lus en combinaison, aboutissent à confier à la collectivité de Corse un **champ d'intervention normative potentiellement sans restriction** : le droit d'intervenir par délibération dans les domaines législatif et réglementaire n'est plus « *le complément d'un transfert de compétences pour parfaire les conditions de leur exercice* », mais opère « de facto *un transfert de compétences sans limites qui n'existe pour aucune collectivité quel que soit son régime* ».

Selon le Conseil d'État, cette architecture soulève **trois critiques** :

- « *la différence entre adaptation et fixation de règles apparaît ténue* » ;

- « *la concurrence permanente entre pouvoirs, le Parlement gardant le droit à tout instant d'intervenir sur une matière dans laquelle la collectivité le pourrait aussi, tout comme le Gouvernement par la voie réglementaire, pourrait aboutir à des désordres considérables dans l'état du droit* » ;

- « *il n'a jamais été de l'intention des parties et des auteurs du texte soumis à l'examen du Conseil d'État de permettre à la collectivité d'intervenir dans des domaines régaliens comme la défense, l'état des personnes ou l'organisation juridictionnelle – alors même que le texte, sur ces points, ne fixe aucune limite* ».

Afin de parer à ces difficultés, le Conseil d'État a proposé une rédaction, inspirée de l'article 73 de la Constitution, tendant à **fusionner les deux mécanismes** (adaptation et fixation des normes), en renvoyant au législateur organique le soin de déterminer les matières dans lesquelles la collectivité peut être habilitée, selon les cas par la loi ou par le règlement, à fixer les règles applicables sur son territoire. En complément, il a appelé à exclure d'une telle habilitation les **matières par essence régaliennes**[1].

La seule suggestion du Conseil d'État retenue par l'Assemblée nationale en première lecture concerne l'ajout d'un alinéa listant les matières régaliennes dans lesquelles les habilitations prévues par les 2ème et 3ème alinéas du nouvel article 72-5 ne peuvent intervenir. En outre, les députés ont introduit, après le 4ème alinéa (relatif au contrôle des actes de la collectivité), un nouvel alinéa rappelant que les normes ainsi adoptées par la collectivité doivent assurer l'égalité de tous sans distinction, conformément à l'article 1er de la Constitution.

3. Le contrôle des actes de la collectivité de Corse

Le projet de loi constitutionnelle prévoit de soumettre les actes de la collectivité de Corse au **contrôle juridictionnel du Conseil d'État ou du Conseil constitutionnel selon que ces actes interviennent dans le domaine du règlement ou de la loi**.

Le Conseil d'État a rappelé que l'intervention du Conseil constitutionnel dans le contrôle des lois de pays de la Nouvelle-Calédonie résulte de l'accord de Nouméa, **par exception au principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR) selon lequel le juge administratif est compétent pour connaître des décisions prises par les collectivités territoriales dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique**[2]. Il a ainsi proposé, invoquant le maintien de la collectivité de Corse dans le champ du titre XII de la Constitution consacré aux collectivités territoriales, de placer l'intégralité des actes de cette collectivité **sous le contrôle juridictionnel du Conseil d'État**. Cette suggestion n'a toutefois pas été retenue en première lecture par l'Assemblée nationale.

4. L'introduction par l'Assemblée nationale dans la Constitution de la possibilité d'imposer à la collectivité de Corse le respect d'un principe de non-régression

L'Assemblée nationale a adopté une disposition tendant à préciser que la loi organique devant déterminer les modalités de contrôle et d'évaluation des normes de la collectivité peut également porter sur les modalités de mise en œuvre, par ses délibérations, d'un **principe de non-régression** par rapport aux normes nationales sociales et environnementales en vigueur.

---

[1] Nationalité, droits civiques, garanties des libertés publiques, état et capacité des personnes, organisation de la justice, droit pénal, procédure pénale, politique étrangère, défense, sécurité et ordre publics, monnaie, crédit et changes, droit électoral.

[2] Conseil constitutionnel, décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, cons. 15.

5. L'habilitation du Gouvernement à adapter, par ordonnance, les dispositions législatives en vigueur

Le 5ème alinéa du nouvel article 72-5, dans sa version initiale, prévoit d'autoriser le Gouvernement à **adapter, par ordonnances, les dispositions de nature législative en vigueur aux spécificités de la collectivité de Corse dans les matières ne relevant pas de la compétence de cette collectivité**.

6. La consultation des électeurs inscrits en Corse sur le projet de statut

Cet alinéa ouvrait initialement la faculté de consulter **les électeurs inscrits en Corse** sur le projet de statut. Estimant cette consultation indispensable pour toute réforme institutionnelle majeure, l'Assemblée nationale a décidé de la rendre **obligatoire**.

B. La position de la commission : garantir une autonomie effective de la Corse, fidèle aux principes de la République

1. Reconnaître les spécificités de la Corse dans le respect de l'universalisme républicain

Le **caractère insulaire et montagneux** de la Corse justifie déjà l'essentiel des besoins d'adaptation normative du territoire. À titre d'exemple, les difficultés rencontrées par les habitants de l'île pour se loger sont alimentées par l'**essor significatif des résidences secondaires** – plus d'un logement sur trois en Corse est une résidence secondaire contre 28 % dans les communes littorales métropolitaines, dans un contexte de spéculation immobilière accrue sur ce type de logement. Si, dans certaines parties de la métropole, une telle situation peut conduire à un **effet d'éviction des habitants vers des zones périphériques**, la mobilité résidentielle se heurte rapidement, en Corse, soit à la montagne, soit au littoral.

Si nul ne conteste ainsi les singularités de la Corse, liées tant à sa géographie et à sa topographie qu'à son histoire, à sa langue et à sa culture, ainsi qu'à ses caractéristiques socio-économiques, leur reconnaissance ne saurait en aucun cas **servir de fondement à un traitement différencié au profit d'une partie des habitants vivant sur le territoire à raison de leur origine, de leur culture ou de leur langue**.

Or, en reconnaissant au niveau constitutionnel l'existence d'un groupe se distinguant par des caractéristiques historiques, linguistiques et culturelles communes et pouvant se prévaloir, de surcroît, d'un « *lien singulier à la terre corse* », le premier alinéa proposé pour le nouvel article 72-5 pourrait instaurer une **présomption de différence de situation** au bénéfice des membres de ce groupe, qui justifierait que leur soit réservé, sur le plan normatif, un traitement différencié, en contradiction avec les principes d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français.

En conséquence, la commission a adopté un amendement substituant à l'expression « *communauté insulaire, historique, linguistique, culturelle, ayant développé un lien singulier à la terre corse* » la référence à son **patrimoine historique, linguistique et culturel singulier** : si cette mention peut fonder des actions de **préservation patrimoniale de l'identité culturelle du territoire**, elle ne saurait permettre un traitement différencié en faveur des personnes se réclamant de cette identité.

2. La question d'une capacité normative de la Corse opérationnelle et respectueuse de la compétence du Parlement et de la souveraineté nationale

Il est apparu au rapporteur qu'eu égard à l'**imprécision** du texte, il était nécessaire de **clarifier les conditions d'habilitation de la collectivité de Corse à exercer son pouvoir normatif**, la responsabilité de définir les conditions d'habilitation incombant en effet au pouvoir constituant qui ne peut choisir de la déléguer à la loi organique. Aussi, afin de prévenir le **risque de concurrence normative** dénoncé par le Conseil d'État, le rapporteur a proposé à la commission un amendement :

- confiant au législateur et au Gouvernement le soin de statuer sur les demandes d'habilitation formulées par la collectivité de Corse, selon que ces demandes relèvent du domaine de la loi ou du règlement ;

- empêchant qu'une demande d'habilitation de la collectivité de reste lettre morte, en prévoyant que chaque demande devra faire l'objet de la part du Gouvernement d'une **réponse motivée** dans des formes et un **délai** qui seront déterminés par la loi organique. Dans l'hypothèse où le Gouvernement n'y aurait pas répondu dans ce délai, il serait tenu, selon que la demande porte sur une matière relevant du domaine de la loi ou du règlement, soit de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ou du Sénat d'un projet ou d'une proposition de loi ayant pour objet de faire droit à la demande d'habilitation, soit de présenter en conseil des ministres un décret ayant le même objet.

Toutefois, la commission a écarté cet amendement.

3. Consacrer le caractère administratif des actes de la collectivité de Corse

Le pouvoir normatif de la collectivité étant exercé sur délégation du législateur organique ou, selon le mécanisme d'habilitation que ce dernier préciserait, du législateur national ou du Gouvernement, les délibérations qu'elle prendra dans l'exercice de son pouvoir normatif resteront, dans la hiérarchie des normes, des **actes administratifs**. Il est apparu, dès lors, cohérent à la commission d'en confier le contrôle juridictionnel au seul Conseil d'État.

4. Supprimer l'inscription dans la Constitution d'un principe de non-régression

La **mise en œuvre** d'un principe de non-régression par rapport aux normes sociales et environnementales nationales est apparu hautement problématique, à plusieurs égards. Au-delà des difficultés posées par la **fixation du point de départ** de cette non-régression – notamment dans le cas où une norme nationale évoluerait dans un sens plus protecteur **après** la prise par la collectivité de sa délibération, les notions de « normes environnementales » et de « normes sociales » demeurent délicates à saisir, **leurs contours n'ayant jamais été définis juridiquement**. La commission a, ainsi, estimé préférable de supprimer l'inscription de cette clause de non-régression dans la Constitution.

5. Organiser la consultation démocratique sur les évolutions statutaires organiques

S'il est normal que la consultation des électeurs de Corse revête un **caractère obligatoire** pour le premier projet de loi organique qui sera pris pour déployer le statut d'autonomie, il n'est pas apparu opportun à la commission de la systématiser pour chaque modification organique, même la plus marginale, qui interviendrait par la suite. Elle a ainsi décidé, sur ce point, d'en **revenir à l'état initial des écritures constitutionnelles** – à savoir, une consultation facultative en principe – et de réserver, par une disposition non-codifiée, la consultation obligatoire à la première loi organique qui interviendra pour mettre en œuvre le statut.

La commission propose au Sénat d'adopter le projet de loi constitutionnelle, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Ce texte sera examiné en séance publique le 26 octobre 2026.

POUR EN SAVOIR PLUS

- Consulter le dossier législatif.
- Avis du Conseil d'État du 17 juillet 2025 sur le projet de loi constitutionnelle.



Muriel JOURDA
Présidente de la commission des lois
Rapporteur
Morbihan
Les Républicains

secretaires.lois@senat.fr 01.42.34.23.37 www.senat.fr