

N° 85

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 octobre 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation,
du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1)
sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale,
pour une **Corse autonome au sein de la République**,*

Par Mme Muriel JOURDA,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, *présidente* ; MM. Marc-Philippe Daubresse, Olivier Bitz, Mmes Audrey Linkenheld, Cécile Cukierman, MM. Michel Masset, Benjamin Huin, Guy Benarroche, Cédric Chevalier, Fabien Bravi, Mmes Lauriane Josende, Isabelle Florennes, Marie-Pierre de La Gontrie, *vice-présidents* ; M. Christophe Chaillou, Mmes Jacqueline Eustache-Brinio, Marie Mercier, Olivia Richard, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, Hussein Bourgi, Mmes Sophie Briante Guillemont, Agnès Canayer, Evelynne Corbière Naminzo, M. Bastien Coriton, Mme Catherine Di Folco, M. Dimitri Doussot, Mmes Françoise Dumont, Françoise Gatel, Sylvie Josserand, MM. Éric Kerrouche, David Margueritte, Arnaud Marthey, Thani Mohamed Soilihi, Mmes Marie-Pierre Mouton, Corinne Narassiguin, MM. Jean-Jacques Panunzi, Paul Toussaint Parigi, Hervé Reynaud, Pierre Jean Rochette, Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Anne Souyris, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Marie-Claude Varaillas, Dominique Vérien, MM. Louis Vogel, Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.): 2697, 2865 et T.A. 318

Sénat : 782 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UNE ASPIRATION ANCIENNE DE LA CORSE À UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE SES SPÉCIFICITÉS	6
A. DES DÉCENNIES DE STATUTS LÉGISLATIFS PARTICULIERS POUR LA CORSE : UN BILAN CONTRASTÉ.....	6
1. <i>Une collectivité au statut institutionnel sui generis dotée d'un large champ de compétences décentralisées.....</i>	<i>6</i>
2. <i>Un droit d'adaptation des normes aux spécificités insulaires demeuré largement ineffectif.....</i>	<i>7</i>
B. DU « PROCESSUS DE BEAUVAU » AU DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE : UN CHEMINEMENT DONT LE PARLEMENT A ÉTÉ SINGULIÈREMENT ABSENT	7
II. PERMETTRE À LA CORSE DE BÉNÉFICIER PLEINEMENT DE LA DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE	8
A. LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE : UNE ARCHITECTURE INÉDITE DONT LES CONTOURS INTERROGENT	8
1. <i>La reconnaissance des singularités de la Corse</i>	<i>8</i>
2. <i>L'octroi d'un pouvoir normatif sur habilitations organiques permanentes.....</i>	<i>9</i>
3. <i>Le contrôle des actes de la collectivité de Corse</i>	<i>10</i>
4. <i>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.....</i>	<i>10</i>
5. <i>L'habilitation du Gouvernement à adapter, par ordonnance, les dispositions législatives en vigueur</i>	<i>10</i>
6. <i>La consultation des électeurs inscrits en Corse sur le projet de statut</i>	<i>11</i>
B. LA POSITION DE LA COMMISSION : GARANTIR UNE AUTONOMIE EFFECTIVE DE LA CORSE, FIDÈLE AUX PRINCIPES DE LA RÉPUBLIQUE	11
1. <i>Reconnaître les spécificités de la Corse dans le respect de l'universalisme républicain</i>	<i>11</i>
2. <i>La question d'une capacité normative de la Corse opérationnelle et respectueuse de la compétence du Parlement et de la souveraineté nationale</i>	<i>12</i>
3. <i>Consacrer le caractère administratif des actes de la collectivité de Corse</i>	<i>12</i>
4. <i>Supprimer l'inscription dans la Constitution d'un principe de non-régression</i>	<i>12</i>
5. <i>Organiser la consultation démocratique sur les évolutions statutaires organiques</i>	<i>13</i>
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE.....	15
• <i>Article unique Autonomie de la Corse au sein de la République.....</i>	<i>15</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	37
AUDITION DE MME FRANÇOISE GATEL, MINISTRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA DÉCENTRALISATION	61

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	83
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES EN DÉPLACEMENT	85
LA LOI EN CONSTRUCTION	87

L'ESSENTIEL

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.

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 1^{er} 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 1982¹, 1991², 2002³ et 2015⁴, 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.

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.

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.

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).

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**. Gérard 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 1^{er}, 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* ».

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 1^{er}* » de la Constitution.

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

Les 2^{ème} et 3^{ème} 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.

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.

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 2^{ème} et 3^{ème} alinéas du nouvel article 72-5 ne peuvent intervenir. En outre, les députés ont introduit, après le 4^{ème} 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 1^{er} 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**¹. 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.

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

Le 5^{ème} 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.**

¹ 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.

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 d'adopter le projet de loi constitutionnelle,
sous réserve de l'adoption de ses amendements.**

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Autonomie de la Corse au sein de la République

Cet article unique vise à doter la Corse d'un **statut constitutionnel d'autonomie** : la reconnaissance de ses spécificités, comprenant non seulement son caractère insulaire et montagneux, mais également la référence à sa « *communauté insulaire, historique, linguistique et culturelle, ayant développé un lien singulier à la terre corse* », doit servir de fondement à l'exercice par la collectivité de Corse d'un **pouvoir d'adaptation des normes nationales** dans des matières définies par la loi organique et de **fixation des règles** dans le champ de ses compétences décentralisées.

Les actes pris dans le cadre de ce pouvoir normatif peuvent intervenir dans le domaine de la loi comme dans celui du règlement – à l'exception, conformément à une précision apportée par l'Assemblée nationale, des matières régaliennes – et sont appelés à être contrôlés, selon leur nature, par le Conseil d'État ou le Conseil constitutionnel. Le Gouvernement se voit, pour sa part, reconnaître un pouvoir d'adapter, par **ordonnances**, des normes législatives aux spécificités de la Corse.

L'Assemblée nationale a, en outre, introduit la possibilité pour le législateur organique d'imposer à la collectivité de Corse, dans l'exercice de son pouvoir normatif, de se conformer à un **principe de non-régression** par rapport aux normes sociales et environnementales nationales en vigueur.

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 et de la souveraineté nationale, la commission, à travers ses 7 amendements, propose de :

- reconnaître les singularités de la Corse dans le **respect de l'universalisme républicain** ;

- consacrer le **caractère administratif** des actes de la collectivité de Corse ;

- retirer l'inscription dans la Constitution d'un principe de non-régression dont les contours et la mise en œuvre demeurent problématiques ;

- sécuriser le pouvoir d'adaptation du Gouvernement ;

- maintenir le caractère obligatoire de la consultation des électeurs de Corse sur le **premier projet de loi organique** qui sera pris pour l'application du nouveau statut et rendre cette consultation, en revanche, facultative pour les modifications statutaires organiques qui suivraient.

1. L'état du droit : un statut particulier fortement dérogoire mais jugé aujourd'hui insuffisant pour permettre à la collectivité de Corse d'exercer pleinement son autonomie

a) *Un statut particulier législatif largement dérogoire, permis par le cadre constitutionnel actuel*

Le statut particulier de la Corse est le fruit de **plusieurs réformes législatives** – intervenues en 1982¹ (statut « Defferre »), 1991² (statut « Joxe »), 2002³ (statut « Jospin ») et 2015⁴ – dont l'assise constitutionnelle, inscrite à l'**article 72** de notre loi fondamentale, a évolué.

Si cet article prévoyait initialement que « *toute autre collectivité territoriale [autre que les communes, les départements et les territoires d'outre-mer] est créée par la loi* », il reconnaît désormais, depuis la **révision constitutionnelle de 2003**⁵, « les collectivités à statut particulier » comme catégorie à part entière au sein des collectivités territoriales de la République. Il a ainsi ouvert la voie à la création par la loi de « **collectivités uniques** » se substituant à d'autres collectivités existantes, notamment pour réunir au sein d'une même collectivité les compétences des strates régionale et départementale (Corse, Alsace, Mayotte, Martinique et Guyane).

De ce statut particulier, découlent un **vaste champ de compétences**, essentiellement articulé autour du **développement économique et social** (transport et infrastructures, foncier et logement, tourisme, environnement, énergie) et de 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), mais aussi une **organisation administrative sui generis**, sous la forme, depuis le 1^{er} janvier 2018⁶, d'une collectivité unique reprenant à son compte les compétences de l'ancienne collectivité territoriale de Corse et des deux départements du territoire.

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 (« NOTRe »).

⁵ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

⁶ En application de la loi « NOTRe » du 7 août 2015.

b) Un cadre constitutionnel dont les limites ont été précisées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel

Les trois lois statutaires spécifiquement consacrées à la Corse ont été déferées au Conseil constitutionnel. Les décisions rendues éclairent les limites dans lesquelles peut s'exercer son autonomie :

Les décisions du Conseil constitutionnel sur l'autonomie de la Corse

• Par sa **décision n° 82-138 DC du 25 février 1982**, *Loi portant statut particulier de la région de Corse : organisation administrative*, il a confirmé que l'article 72 de la Constitution habilite le législateur à doter la Corse d'un statut et d'une organisation particulière (cons. 3-4).

• Par sa **décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991**, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, il a précisé que :

– la reconnaissance du « *peuple corse, composante du peuple français* » méconnaît les principes d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français (cons. 13) ;

– la possibilité pour le législateur de déroger aux règles de répartition des compétences entre la loi et le règlement est **limitée aux collectivités ultramarines relevant de l'article 74** de la Constitution (cons. 18) ;

– une disposition législative qui fait obligation au Premier ministre de se justifier sur la suite à donner à une proposition de modification de la législation ou de la réglementation émanant de l'assemblée de Corse, excède les limites du pouvoir du Parlement et méconnaît les **compétences propres du Gouvernement** (cons. 49-51) ;

– méconnaissent, notamment, l'interdiction du mandat impératif et la compétence du Parlement dans le vote de la loi des dispositions législatives qui organisent au profit des parlementaires élus dans les départements de Corse une information particulière concernant les projets de loi soumis pour avis à l'assemblée de Corse ainsi que les propositions de modification de la législation émanant de cette assemblée (cons. 52-54).

• Par sa **décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002**, *Loi relative à la Corse*, il a jugé que :

– en ouvrant au législateur, fût-ce à titre expérimental, dérogatoire et limité dans le temps, la possibilité d'autoriser la collectivité territoriale de Corse à prendre des mesures relevant du domaine de la loi, la loi relative à la Corse est intervenue dans un domaine qui ne relève que de la Constitution (cons. 18-21) ;

– l'enseignement de la langue corse à l'école maternelle et élémentaire est constitutionnel pour autant qu'il revête, tant dans son principe que dans ses modalités de mise en œuvre, un caractère facultatif (cons. 31-35) ;

– l'article 72 – notamment le principe de libre administration des collectivités territoriales – permet au législateur de confier à une catégorie de collectivités territoriales le soin de **définir, dans la limite des compétences qui lui sont dévolues, certaines modalités d'application d'une loi**. Une telle demande d'habilitation de la collectivité à définir les modalités d'application d'une loi au cas où il serait nécessaire d'adapter les dispositions réglementaires nationales à ses spécificités est exclue si l'adaptation sollicitée est de nature à mettre en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental (cons. 10-15) ;

– les transferts de compétences décidés au profit de la collectivité territoriale de Corse, en ce qu'ils ne concernent que des **compétences limitées**, dans des **matières ne relevant pas du domaine de la loi**, et qu'ils devront être mis en œuvre dans le respect des règles et principes de valeur constitutionnelle, ainsi que dans celui des lois et règlements auxquels il n'est pas explicitement dérogé par la volonté du législateur, ne portent pas atteinte à l'indivisibilité de la République, à l'intégrité du territoire ou à la souveraineté nationale. Eu égard aux caractéristiques géographiques et économiques de la Corse, à son statut particulier au sein de la République et au fait qu'aucune des compétences ainsi attribuées n'intéresse les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques, les différences de traitement qui résulteraient de ces dispositions entre les personnes résidant en Corse et celles résidant dans le reste du territoire national ne seraient pas constitutives d'une atteinte au principe d'égalité (cons. 28-30) ;

– les dispositions du premier alinéa du II du nouvel article L. 4424-2 du CGCT doivent être entendues comme rappelant que le pouvoir réglementaire dont dispose une collectivité territoriale dans le respect des lois et des règlements **ne peut s'exercer en dehors du cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi**. Elles n'ont ni pour objet ni pour effet de mettre en cause le pouvoir réglementaire d'exécution des lois que l'article 21 de la Constitution attribue au Premier ministre sous réserve des pouvoirs reconnus au Président de la République par l'article 13 de la Constitution (cons. 10-15).

c) Des mécanismes d'adaptation normative dont la portée demeure réduite

À l'heure actuelle, **trois principaux mécanismes** juridiques permettent d'adapter les normes législatives et réglementaires nationales aux spécificités de la Corse :

- **L'article 37-1 de la Constitution** permet au législateur et au pouvoir réglementaire de mettre en place des **expérimentations** pour un objet et une durée limités. La direction générale des collectivités locales indique toutefois ne pas avoir connaissance d'expérimentation mise en œuvre en Corse sur ce fondement.

- **Le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution** a institué le mécanisme dit des « **expérimentations locales** » par lequel, dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, sur habilitation, selon le cas, du législateur ou du pouvoir réglementaire, **déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences**.

Selon le rapport de 2026 du Gouvernement au Parlement sur les expérimentations locales, sur un total de 17 propositions d'expérimentation transmises sur la période 2021-2025 – dont seulement trois ont fait l'objet d'un avis favorable –, **aucune n'a été soumise par une collectivité corse**.

• Le troisième mécanisme, créé par le « statut Joxe » de 1991 et désormais codifié à l'article L. 4422-16 du CGCT, se décline en trois leviers :

– l'assemblée de Corse peut présenter au Premier ministre des propositions tendant à **modifier ou à adapter des dispositions réglementaires** en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions réglementaires concernant le développement économique, social et culturel de la Corse ;

– l'assemblée de Corse peut demander au Premier ministre à être habilitée par le législateur, **dans le seul champ des compétences que la loi lui a dévolues, à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île**. Pour mémoire, il résulte de la décision précitée du Conseil constitutionnel sur la loi statutaire de 2002 que les règles édictées par la collectivité territoriale de Corse sur le fondement de ces dispositions relève du **pouvoir réglementaire de cette collectivité** et ne saurait avoir pour effet de remettre en cause le pouvoir d'exécution des lois que l'article 21 de la Constitution attribue au Premier ministre ;

– l'assemblée de Corse peut présenter au Premier ministre et aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat des propositions tendant à **modifier ou à adapter des dispositions législatives** en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions législatives concernant le développement économique, social et culturel de la Corse.

Si la collectivité de Corse s'est saisie à au moins 73 reprises de la possibilité de demander une modification ou une adaptation des normes nationales concernant des sujets variés (langue corse, tourisme, formation des chômeurs, santé, chasse, pouvoir d'achat, fiscalité, organisation territoriale, environnement...), moins d'une quinzaine des demandes formulées ont abouti à une adaptation du cadre législatif ou réglementaire aux spécificités insulaires.

Lors de l'audition par la commission de la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation du 12 octobre 2026, le sénateur Jean-Jacques Panunzi a souligné que, si le principe d'une adaptation de la loi avait déjà été voté en 2002 à l'issue du processus de Matignon, *« il n'a jamais pu être mis en œuvre parce que la Corse n'avait pas été inscrite dans la Constitution. C'est la raison pour laquelle les demandes sont restées sans réponse »*. Il est vrai qu'il résulte de la jurisprudence¹ du Conseil constitutionnel que le législateur ne peut, à l'heure actuelle, enjoindre au Premier ministre de répondre aux demandes d'adaptation formulées par la collectivité de Corse.

¹ CC, décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, cons. 49-51.

2. Le dispositif proposé et les modifications apportées par l'Assemblée nationale : un texte qui reste très largement fidèle au projet d'écritures constitutionnelles élaboré avec les élus locaux

a) *La reconnaissance d'un statut d'autonomie pour la Corse et des singularités de l'île*

Le premier alinéa du nouvel article 72-5 qu'il est proposé d'insérer dans la Constitution disposait, dans la version initiale du projet de loi, que *« la Corse est dotée 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 »*. Il reprenait, au mot près, le premier alinéa du projet d'écritures constitutionnelles approuvé par l'assemblée de Corse.

(1) L'analyse et les recommandations du Conseil d'État

Dans son avis du 17 juillet 2025, le Conseil d'État a estimé que *« la consécration de cette autonomie ne heurte aucun des grands principes qui fondent la République, ne contrevient pas à l'esprit des institutions ni ne méconnaît une tradition républicaine constante, et ne pose pas, dans son principe, de problème de cohérence au regard d'autres dispositions de valeur constitutionnelle »*. Il a toutefois proposé **trois principales modifications** de cet alinéa :

– d'une part, dès lors qu'il est prévu, dans les alinéas suivants du nouvel article 72-5, que la loi organique se bornera à préciser les modalités d'attribution et d'exercice par la collectivité de Corse d'un pouvoir normatif pour édicter des actes de niveau législatif ou réglementaire dans un certain nombre de matières, le Conseil d'État a considéré que le législateur organique aura uniquement pour vocation de fixer **non pas un statut d'autonomie** – lequel continuera d'être un statut législatif de collectivité à statut particulier¹ –, mais un *« régime d'autonomie »*. Il a donc proposé de substituer à la notion de statut d'autonomie celle de régime d'autonomie ;

– d'autre part, concernant la mention des particularités de la Corse susceptibles de justifier l'adoption par la collectivité de Corse de normes différentes de celles en vigueur sur le territoire métropolitain, le Conseil d'État souligne que la référence à *« l'insularité méditerranéenne »* pourrait être **utilement complétée par la référence au « relief montagneux » de l'île** ;

– enfin, le Conseil d'État estime que la reconnaissance de l'existence d'une *« communauté »* en Corse, caractérisée par une langue, une histoire et une culture communes et par le lien possessif à *« sa »* terre, *« ne peut trouver à s'insérer dans les grands principes universalistes qui fondent la République, tout particulièrement le principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction d'origine, de race ou de religion énoncé à l'article 1^{er} de la Constitution,*

¹ Ce statut étant, à l'heure actuelle, défini par les articles L. 4421-1 à L. 4426-1 du code général des collectivités territoriales.

comme l'indivisibilité de la République et l'unicité du peuple français ou la définition de la souveraineté que donne son article 3 ». Il a, en outre, relevé l'absence de sens précis susceptible d'être donné à l'expression du « *lien singulier à sa terre* ». Il a proposé, en conséquence, de remplacer la référence à « *sa communauté historique, linguistique, culturelle, ayant développé un lien singulier à sa terre* » par la **référence aux « caractéristiques historiques, linguistiques, culturelles et sociales de ses habitants »**.

(2) Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture

L'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, **trois amendements identiques** du Gouvernement, du rapporteur Florent Boudié (Ensemble pour la République) et de Sandra Regol (EELV) tendant à rédiger ainsi le premier alinéa du nouvel article 72-5 : « *La Corse est dotée d'un statut d'autonomie au sein de la République, qui tient compte de ses intérêts propres, liés à ses caractéristiques d'île méditerranéenne, au relief montagneux et à sa communauté insulaire, historique, linguistique, culturelle, ayant développé un lien singulier à la terre corse.* » Seule la suggestion du Conseil d'État concernant la référence au relief montagneux de l'île a donc été prise en compte par l'Assemblée nationale, les autres propositions de modification ayant été écartées.

En outre, les députés ont ajouté le qualificatif d'« *insulaire* » au terme de « *communauté* », laissant entendre que cette communauté doit s'entendre de l'ensemble des habitants vivant sur l'île. Ils ont également 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 1^{er}* » de la Constitution.

b) *L'octroi d'un pouvoir normatif à la collectivité de Corse*

Le deuxième alinéa du nouvel article 72-5 rappelle, d'une part, que « *les lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptations justifiées par les spécificités* » du statut de la Corse, lesquelles sont, comme on l'a vu, mentionnées au premier alinéa. Il permet, d'autre part, à la loi organique **d'habiliter la collectivité de Corse à décider de l'adaptation des lois et règlements, sur le fondement de ces spécificités, dans les matières et les conditions et sous les réserves déterminées par le législateur organique.**

Sur ce point précis, le Conseil d'État a estimé que « *les adaptations en cause doivent être justifiées par les spécificités de la collectivité de Corse, plutôt que par son statut* ». C'est pourquoi il a proposé de rédiger ainsi cet alinéa : « *Les lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptations justifiées par les spécificités de cette collectivité.* » **Cette proposition n'a pas été retenue par l'Assemblée nationale.**

Le troisième alinéa du nouvel article 72-5 prévoit que la collectivité de Corse peut également être habilitée par le législateur organique « *à fixer les normes dans les matières où s'exercent ses compétences, dans les conditions et sous les réserves prévues par la loi organique* ».

Cette disposition tend ainsi à permettre à la collectivité de Corse d'exercer, dans les matières relevant, selon la loi ordinaire, de ses compétences – c'est-à-dire, par conséquent, dans les **domaines dits décentralisés** –, **l'ensemble de la compétence normative, y compris de nature législative**.

Cette rédaction est proche de celle de l'article 73 de la Constitution, qui reconnaît le même pouvoir d'adaptation ou de fixation des normes aux collectivités qu'il régit (départements et régions d'outre-mer – DROM). Il y a cependant une différence majeure : dans le cadre de l'article 73, ce pouvoir est conféré par habilitation ponctuelle de la loi ou du règlement. Ni le deuxième ni le troisième alinéa proposés pour l'article 72-5 ne reprennent cette précision, laissant au législateur organique le choix de le prévoir ou non.

(1) L'analyse et les recommandations du Conseil d'État

Par ailleurs, le troisième alinéa doit également, selon le Conseil d'État, être lu en conjonction avec le deuxième alinéa. Or le deuxième alinéa, en prévoyant que la collectivité de Corse peut décider de l'adaptation des normes législatives et réglementaires dans n'importe quelle matière déterminée par la loi organique, a pour effet d'**ouvrir un champ de compétences potentiellement sans restriction dans lequel la collectivité pourrait exercer son pouvoir d'adaptation normative**, que ce pouvoir soit de nature législative ou réglementaire et qu'il s'agisse d'une matière décentralisée (compétence attribuée à la collectivité par la loi ordinaire) ou non.

Le Conseil d'État en déduit que *« reconnaître, tant dans le domaine des compétences décentralisées que dans les autres [c'est-à-dire les matières pour lesquelles la loi organique attribue à la collectivité un pouvoir d'adaptation], un droit d'intervenir par délibération dans les domaines législatifs et réglementaires dévolus aux autorités nationales 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 situation 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 répondre à ces critiques, le Conseil d'État a proposé une rédaction tendant à **fusionner les deux mécanismes** (adaptation des normes dans n'importe quelle matière déterminée par la loi organique et fixation des normes dans les compétences décentralisées par la loi ordinaire selon les conditions et réserves déterminées par la loi organique) et à reprendre le principe d'une habilitation ponctuelle par la loi ou le règlement. Il suggère ainsi de prévoir que le législateur organique, après avis de l'assemblée délibérante de la collectivité de Corse, détermine 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, étant précisé que, dans les conditions et sous les réserves fixées par cette loi organique, les délibérations prises par la collectivité sur le fondement de cette habilitation peuvent intervenir dans le domaine de la loi et du règlement.

En complément, un alinéa aurait précisé les matières exclues d'une telle habilitation : 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.

Ainsi, cette rédaction alternative proposée par le Conseil d'État aurait permis de s'assurer que :

- cette habilitation couvre tant le pouvoir de fixer les normes que le pouvoir d'adapter les normes ;

- l'initiative de renoncer à l'exercice d'une compétence, pour une durée et dans des matières qu'il détermine, revienne au législateur ou au pouvoir réglementaire, **la loi organique se bornant à déterminer la liste des matières éligibles et les conditions de l'habilitation** ;

- la Constitution exclue une liste de matières régaliennes du champ du pouvoir normatif déléguable à la collectivité de Corse, sur le modèle du quatrième alinéa de l'article 73, relatif aux départements et régions d'outre-mer.

(2) Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture

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 deuxième et troisième alinéas du nouvel article 72-5 ne peuvent intervenir.

c) Le contrôle des actes de la collectivité de Corse

Cet alinéa 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**, à l'instar de ce que prévoient les articles 77 de la Constitution et 104 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 pour les lois de pays de la Nouvelle-Calédonie.

(1) L'analyse et les recommandations du Conseil d'État

Le Conseil d'État estime 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**¹.

Toutefois, l'interprétation que le Conseil d'État fait de ce PFRLR peut être nuancée : la compétence du juge administratif est justifiée par la nature réglementaire des décisions prises par les collectivités territoriales « de droit commun ». Si le constituant venait à conférer un pouvoir législatif autonome à une collectivité territoriale, il serait tout à fait légitime de s'interroger sur l'autorité juridictionnelle compétente pour assurer le contrôle des actes ainsi édictés.

En tout état de cause, le Conseil d'État a proposé, invoquant le fait que la collectivité de Corse est maintenue 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**.

(2) Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture

Cette suggestion n'a toutefois pas été retenue en première lecture par l'Assemblée nationale.

En revanche, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le rapporteur Florent Boudié, sous-amendé par Pierre Cazeneuve (Ensemble pour la République), le Gouvernement et MM. Bernalicis et Coquerel (La France insoumise), mais aussi présenté par Mme Regol et d'autres députés du groupe EELV, tendant à préciser à cet alinéa que la loi organique peut également porter sur les modalités de mise en œuvre, par les délibérations de la collectivité de Corse, d'un **principe de non-régression** par rapport aux normes nationales sociales et environnementales en vigueur.

En outre, un amendement de trois députés de La France insoumise a inséré un nouvel alinéa précisant que les normes prises sur le fondement des habilitations de la collectivité de Corse à adapter ou à fixer des normes doivent assurer l'égalité de tous sans distinction conformément à l'article 1^{er} de la Constitution.

Un amendement déposé par les députés du groupe EELV, insérant un alinéa disposant que la loi organique peut également déterminer les conditions dans lesquelles des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population en matière de protection du patrimoine foncier, avait été initialement adopté. Toutefois, à l'occasion d'une seconde délibération, cet alinéa a été supprimé à l'initiative du rapporteur, celui-ci ayant rappelé que la notion de « population » avait été écartée des débats sur le premier alinéa du nouvel article 72-5.

¹ 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.

d) L'adaptation par le Gouvernement, par voie d'ordonnance, de dispositions législatives en vigueur

Le cinquième 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 celle-ci.**

Le Conseil d'État souligne que cette disposition se distingue de l'habilitation prévue par l'article 74-1 de la Constitution permettant au Gouvernement, par ordonnances, d'étendre, avec les adaptations nécessaires, des mesures de nature législative en vigueur aux collectivités d'outre-mer répondant au principe de spécialité législative. Dans le présent projet de loi constitutionnelle, il s'agit de permettre au Gouvernement d'adapter ces normes, « *c'est-à-dire non pas de les rendre applicables, mais de modifier, pour leur application en Corse, le contenu de normes jusque-là applicables dans les mêmes conditions que sur le reste du territoire métropolitain* », ces adaptations devant répondre aux spécificités de la collectivité de Corse et non, ainsi que le prévoit l'article 74-1, à l'organisation particulière de la collectivité concernée.

Estimant que cette disposition ne soulève pas de difficulté, le Conseil d'État s'est borné à proposer de la déplacer pour l'insérer après les dispositions relatives à la possibilité pour le législateur d'adapter des normes législatives aux spécificités du statut de la collectivité et **donc avant les dispositions relatives à la compétence normative de la collectivité de Corse.** Cette suggestion n'a néanmoins pas été retenue en première lecture par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, le Conseil d'État a précisé que le pouvoir d'adaptation par ordonnances octroyé au Gouvernement de dispositions de nature législative devait s'entendre comme **incluant les dispositions qui ne seraient que de forme législative**, c'est-à-dire celles qui auraient été adoptées par le législateur quand bien même elles relèveraient du domaine réglementaire.

À la faveur d'un amendement présenté par les membres du groupe La France insoumise, l'Assemblée nationale avait, dans un premier temps, supprimé cet alinéa. Toutefois, il a été réintroduit lors d'une seconde délibération.

e) La consultation des électeurs inscrits sur les listes électorales en Corse sur le projet de statut

Cet alinéa prévoit la possibilité de consulter les électeurs inscrits sur les listes électorales de Corse sur le projet de loi organique qui fixera le statut d'autonomie de la Corse, ainsi que sur tout autre projet de loi organique qui interviendrait pour modifier ce statut. Le projet de loi organique en cause doit avoir, au préalable, fait l'objet d'un avis de l'assemblée délibérante de la collectivité de Corse dans des conditions déterminées par un décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres.

Le Conseil d'État a estimé que cette disposition « *est suffisamment claire et fixe une condition qui circonscrit la participation à cette consultation dans une mesure proportionnée et justifiée par son caractère local* », étant entendu que ne peuvent y participer les citoyens de l'Union européenne qui, aux termes de l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, bénéficient d'un droit de vote uniquement pour les élections au Parlement européen et les élections municipales et figurent, à ce titre, sur des listes électorales complémentaires.

Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'État a suggéré de faire référence aux électeurs inscrits sur les listes électorales « *en Corse* » plutôt que sur les listes électorales « *de Corse* ». Cette suggestion a été intégrée en première lecture par l'Assemblée nationale. Par ailleurs, alors que le projet de loi prévoyait, dans sa version initiale, la consultation des électeurs inscrits en Corse comme une faculté, l'Assemblée nationale en a fait une **obligation**, estimant cette consultation indispensable pour toute réforme institutionnelle majeure.

3. La position de la commission : pour une autonomie effective de la Corse dans le respect des principes de la République

- a) *Reconnaître les singularités de la Corse dans le respect des principes d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français*

Il ressort des travaux menés par le rapporteur que le caractère insulaire et montagneux de la Corse justifie déjà l'essentiel des besoins d'adaptation normative du territoire.

À titre d'exemple, les tensions observées sur le marché du logement et 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 %¹ dans les communes littorales métropolitaines en 2020 –, 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**, une telle solution est difficilement envisageable en Corse, où la mobilité résidentielle se heurte rapidement, soit à la montagne, soit au littoral.

Les autres contraintes résultant du caractère insulaire et montagneux du territoire sont nombreuses : la dépendance aux liaisons externes, les coûts de transport élevés, les temps des trajets intérieurs allongés, un développement économique encore fortement dépendant du tourisme, les difficultés à développer des infrastructures lourdes et complexes (gestion des déchets, stockage de l'eau...).

¹ <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-mer-littoral/5-logements>.

Ces différentes contraintes nourrissent une aspiration légitime des responsables politiques corses à une **meilleure prise en compte des spécificités du territoire**, dans le sens d'une **plus grande différenciation territoriale**. Ce besoin d'adaptation est manifesté dans nombre de matières et est particulièrement aigu en matière d'**aménagement du territoire**, la difficulté de la collectivité à réviser le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) étant, à cet égard, symptomatique.

Dès le statut « Defferre » de 1982, la Corse s'est vu reconnaître le droit de bénéficier d'une organisation particulière – notamment au travers de la création de l'assemblée de Corse dotée de compétences étendues – sur le fondement de ses spécificités. Ainsi, l'article 1^{er} de ce statut disposait : *« L'organisation de la région de Corse tient compte des **spécificités de cette région** résultant, notamment, de sa **géographie** et de son **histoire**. / Des lois ultérieures définiront les compétences particulières et les ressources correspondantes qu'appellent les **caractères spécifiques de la région de Corse** »*.

Pour mémoire, dans sa version initialement adoptée par le Parlement, l'article 1^{er} du statut « Joxe » de 1991 disposait, avant sa censure par le Conseil constitutionnel, que *« la République française garantit à la **communauté historique et culturelle vivante que constitue le peuple corse, composante du peuple français**, les droits à la **préservation de son identité culturelle** et à la défense de ses **intérêts économiques et sociaux spécifiques**. Ces droits liés à l'insularité s'exercent dans le respect de l'unité nationale, dans le cadre de la Constitution, des lois de la République et du présent statut »*.

Si nul ne conteste 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**, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel selon laquelle les principes fondamentaux de la République résultant de l'article 1^{er} de la Constitution *« s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance »*¹.

Aussi, ne peut-on que s'interroger sur la portée de la reconnaissance, dans le texte transmis au Sénat, d'une *« communauté insulaire, historique, linguistique, culturelle, ayant développé un lien singulier à la terre corse »* au sein d'un alinéa consacré aux spécificités de la Corse, lesquelles sont appelées, ainsi que le prévoit le deuxième alinéa du nouvel article 72-5, à **justifier l'adaptation des lois et règlements nationaux sur le territoire**.

¹ CC, décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, cons. 6.

Si, certes, les députés ont rappelé expressément que les règles que la collectivité de Corse édictera dans l'exercice de son pouvoir normatif « *assurent l'égalité de tous sans distinction, conformément à l'article 1^{er}* », il n'en demeure pas moins que, selon les termes de la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, « *le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* ».

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* » – laissant à cet égard pleinement ouvertes les voies de caractérisation d'un tel lien (naissance sur le territoire, durée minimale de résidence...) –, le premier alinéa du nouvel article 72-5 est de nature à instaurer une **présomption de différence de situation au bénéfice des membres de ce groupe**, justifiant que leur soit réservé, sur le plan normatif, un traitement différencié.

Un traitement différencié d'un groupe de personnes à raison de caractéristiques historiques, culturelles et linguistiques mais aussi de la démonstration d'un « *lien singulier à la terre corse* » – car **tout mot inscrit dans la Constitution produit du droit** – irait à l'encontre de l'universalisme républicain et des principes fondamentaux découlant des articles 1^{er}, 2 et 3 de la Constitution. Il pourrait également entrer en **contradiction avec la liberté de circulation et la liberté d'établissement protégées par le droit de l'Union**.

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.

b) *Donner à la Corse les moyens de son autonomie par l'octroi d'un pouvoir normatif respectueux de la compétence du Parlement et de la souveraineté nationale*

(1) Des habilitations à exercer un pouvoir normatif dont les contours restent difficiles à saisir

- Selon le Conseil d'État, les dispositions du deuxième alinéa proposées pour le nouvel article 72-5 « *permettent au législateur organique d'habiliter la collectivité de Corse à adapter les lois et règlements, qu'il s'agisse ou non de matières dans lesquelles elle exerce la compétence qui lui est reconnue au titre de la décentralisation par le législateur* ». De cette analyse, découle l'idée que **ce serait au législateur organique d'habiliter la collectivité à exercer son pouvoir d'adaptation**

des normes nationales, la détermination par la loi organique des matières et des conditions de l'exercice de ce pouvoir normatif suffisant à rendre l'habilitation effective, sans que la collectivité ait à la solliciter : cette habilitation présenterait alors un **caractère permanent** comme l'a confirmé la direction générale des collectivités locales lors de son audition par le rapporteur, aussi longtemps que les dispositions organiques en cause resteraient en vigueur. La référence, inscrite au cinquième alinéa proposé pour l'article 72-5, aux « *habilitations prévues par la loi organique* » va dans le sens d'une telle lecture.

Au regard de l'imprécision de cet alinéa, le rapporteur estime qu'une autre interprétation est possible. En effet, ses dispositions prévoient, non pas que la collectivité peut adapter des normes dans les matières, conditions et sous les réserves déterminées par la loi organique, mais bien qu'elle « *peut être habilitée* » à exercer ce pouvoir normatif dans un cadre fixé par le législateur organique. Dans cette lecture des dispositions en cause, **la seule intervention de la loi organique ne suffirait pas à rendre l'habilitation effective** : dans le cadre fixé par la loi organique, il pourrait revenir, selon le cas, au législateur ou au Gouvernement de faire droit ou pas à une demande d'habilitation adressée par la collectivité de Corse.

Deux lectures d'un même texte pouvant être suivies, le rapporteur estime qu'il appartient au constituant de trancher expressément en faveur de l'une ou de l'autre.

On peut à cet égard relever que, si l'habilitation à adapter les normes nationales était conférée, à titre permanent, par la seule loi organique, le projet de loi constitutionnelle irait, pour la Corse **plus loin que ce que l'article 73 de la Constitution prévoit pour les départements et régions d'outre-mer**, à savoir une habilitation donnée au cas par cas par le législateur ou le pouvoir réglementaire.

- S'agissant du troisième alinéa proposé pour le nouvel article 72-5, relatif à la possibilité pour la collectivité de Corse d'être habilitée à fixer les normes dans les matières où s'exercent ses compétences, la collectivité est appelée à exercer l'ensemble de la compétence normative dans ces matières, et non plus seulement des pouvoirs administratifs décentralisés.

Là encore, plusieurs lectures sont, selon le rapporteur, possibles. Si le Conseil d'État considère que « *la loi organique pourrait donc, au sein de ces matières déterminées par la loi ordinaire, identifier celles pour lesquelles la collectivité de Corse exerce l'ensemble de la compétence normative* », la disposition en cause prévoit que la collectivité de Corse « *peut être habilitée* » dans les conditions et sous les réserves prévues par la loi organique, **sans que l'autorité décidant de cette habilitation puisse être d'emblée clairement établie**.

Par ailleurs, les compétences décentralisées à la Corse par la loi ordinaire ne sauraient être regardées comme, par principe, entièrement transférées, sans possibilité pour l'État – législateur national ou pouvoir réglementaire du Gouvernement – d'intervenir normativement pour la Corse dans ces matières.

En effet, le troisième alinéa du nouvel article 72-5 se distingue de l'article 74 de la Constitution, lequel prévoit que c'est la loi organique statutaire des collectivités d'outre-mer qui fixe leurs compétences, mentionne explicitement la notion de « *transfert de compétences de l'État* » et comporte une disposition habilitant la collectivité à saisir le Conseil constitutionnel pour constater qu'une loi nationale est intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité.

(2) La question de l'articulation du pouvoir normatif local avec le pouvoir législatif et réglementaire national

Le Conseil d'État a estimé que les deuxième et troisième alinéas proposés pour le nouvel article 72-5 « *prêteraient le flanc à de nombreuses critiques pratiques* », dont celle tirée de ce que « *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* ».

C'est une des raisons pour lesquelles la rédaction alternative qu'il a proposé de substituer à ces alinéas confie au législateur ou au pouvoir réglementaire le soin de décider, au cas par cas, d'accorder les habilitations sollicitées par la collectivité pour fixer les règles dans des matières, des conditions et sous des réserves déterminées par la loi organique. Le rapporteur a considéré qu'une habilitation au cas par cas décidée par le législateur national ou le Gouvernement, sur le modèle des collectivités de l'article 73 de la Constitution, permettait effectivement **d'articuler le pouvoir normatif local et le pouvoir normatif national, sans procéder à un dessaisissement total des autorités nationales dans les matières définies par la loi organique**.

En effet, pour la mise en œuvre des deuxième et troisième alinéas de l'article 73 de la Constitution – qui permettent aux départements et régions d'outre-mer, quand ils y ont été habilités expressément, selon le cas, par la loi ou le règlement, à adapter ou fixer des règles dans des matières déterminées –, **les articles L.O. 3445-8 et L.O. 4435-8 du CGCT organisent l'articulation du pouvoir normatif local avec les pouvoirs législatif et réglementaire nationaux** : il prévoit ainsi que les dispositions de nature législative ou de nature réglementaire d'une délibération prise sur le fondement d'une habilitation ne peuvent être modifiées par, respectivement, une loi ou un règlement que si celle-ci ou celui-ci le prévoit expressément. Cette obligation de mention expresse, qui s'inspire du principe de spécialité législative, « *tend à assurer une meilleure sécurité juridique* » selon les termes du Conseil constitutionnel¹.

¹ CC, décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, cons. 36.

Bilan des demandes d'habilitation formulées par les départements et régions d'outre-mer

Depuis la création du mécanisme en 2003 et l'entrée en vigueur des dispositions organiques permettant sa mise en œuvre en 2007, 20 délibérations demandant une habilitation (ou un renouvellement d'habilitation) au titre de l'article 73 de la Constitution ont été votées. 13 ont reçu une suite favorable, par le vote d'habilitations dans la loi ou par le biais de prorogations de droit. Une a été satisfaite directement par la loi, sans passer par une habilitation. Six sont sans suite à ce jour.

La quasi-totalité des habilitations accordées à ce jour ont été suivies d'une ou plusieurs délibérations d'adaptation. On peut par ailleurs noter que c'est en grande majorité le mécanisme de l'alinéa 3 de l'article 73 (fixation des règles applicables localement dans un nombre limité de matières) qui est mis en œuvre.

Sur la temporalité de ces demandes, la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 avait initialement limité la durée d'une habilitation à deux ans. Puis, la loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 précitée a allongé la durée de l'habilitation à celle du mandat en cours de l'assemblée délibérante formulant la demande, avec possibilité de prorogation au mandat suivant.

La lenteur de la procédure d'habilitation, conjuguée avec le fait que celle-ci expire en principe au renouvellement général de l'assemblée délibérante, font souvent l'objet de critiques des élus ultramarins. Toutefois, si l'on examine chacune des habilitations accordées, il peut être constaté un délai d'un an en moyenne dans la pratique entre la délibération portant demande d'habilitation et sa publication au *Journal officiel*, et l'habilitation législative, lorsque celle-ci a été octroyée. Les articles de loi permettant ces habilitations font d'ailleurs application, depuis la réforme de 2011, de la possibilité que ces dernières soient prorogées, ce qui facilite leur renouvellement lors des mandats successifs des assemblées délibérantes.

L'usage modéré de cette faculté d'auto-adaptation locale des lois et règlements nationaux tient pour une bonne part à des difficultés concrètes à rédiger ces dispositions et à les mettre en œuvre. Rédiger une adaptation locale nécessite non seulement des compétences juridiques et légistiques mais aussi une connaissance fine des dispositifs nationaux et une capacité à évaluer leurs impacts et leurs coûts. À cet égard, les collectivités avouent volontiers qu'elles ne disposent pas, dans leurs services, des compétences et des ressources nécessaires pour réaliser un travail normatif qui mobilise, au niveau gouvernemental, de nombreux acteurs spécialisés.

Cela vaut évidemment d'abord dans les cas où les collectivités interviennent, en application de l'alinéa 3, dans un domaine qui ne relève pas de leurs compétences. Au stade de la mise en œuvre, elles disposent rarement de la compétence technique, des moyens organisationnels, humains ou structurels, pour les mettre en œuvre. Elles sont alors tributaires des moyens que l'État est prêt à engager. Lorsque l'adaptation intervient dans le champ de compétences de la collectivité, en application de l'alinéa 2, la collectivité qui entendrait assurer un service renforcé par rapport au droit commun, ou aller au-delà des prestations servies au niveau national, assumera le surcoût sans compensation financière de l'État.

Source : Direction générale des outre-mer.

- (3) Préciser le mécanisme des habilitations dans le respect de la compétence du Parlement et de la souveraineté nationale

Afin de garantir à la collectivité de Corse le bénéfice de mécanismes normatifs lui permettant d'exercer pleinement son autonomie **sans préjudice des compétences propres que le Parlement et le Gouvernement tiennent, respectivement, des articles 24 et 21 de la Constitution**, le rapporteur a proposé à la commission un amendement de réécriture des deuxième et troisième alinéas proposés pour le nouvel article 72-5.

À la différence de la rédaction proposée par le Conseil d'État, cet amendement maintenait **la distinction entre adaptation et fixation des normes, de même que la nécessité de justifier l'exercice du pouvoir normatif de la collectivité par les spécificités de cette dernière**. Ce faisant, il s'inspire de l'article 73 de la Constitution qui permet aux départements et régions d'outre-mer (DROM) – à l'exception de La Réunion –, sur **habilitation expresse, selon le cas, du Parlement ou du Gouvernement** :

- de décider d'adaptations des normes nationales « *tenant [à leurs] caractéristiques et contraintes particulières* » dans les matières où s'exercent leurs compétences ;

- de fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement « *pour tenir compte de leurs spécificités* ».

Pour rappel, le Conseil constitutionnel, saisi de lois adaptant le droit national aux départements et régions d'outre-mer sur le fondement du 1^{er} alinéa de l'article 73 de la Constitution, contrôle les adaptations correspondantes à la lumière des **circonstances permettant d'objectiver l'existence de caractéristiques et contraintes particulières**, en veillant à ce que les adaptations s'opèrent « *dans une certaine mesure* », le conseil soulignant par ces termes que « *par sa nature même, la notion d'adaptation présente des limites : elle ne saurait conduire à l'adoption de dispositions qui, par leur nature ou leur ampleur, seraient par trop différentes des dispositions de droit commun applicables sur le reste du territoire de la République* »¹. À ce titre, il s'assure que « *la mesure d'adaptation est suffisamment circonscrite et proportionnée* » et que la différence de traitement qui en résulte « *est en rapport avec l'objet de la loi* »².

Le rapporteur a estimé qu'il appartenait au constituant de **déterminer l'autorité chargée d'habiliter la collectivité de Corse** à fixer les normes applicables à son territoire pour tenir compte de ses spécificités dans un nombre limité de matières, sans déléguer ce soin au législateur organique. S'inspirant de ce que l'article 73 de la Constitution prévoit aujourd'hui pour les DROM, l'amendement qu'elle a proposé confiait au législateur ou 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.

¹ *Commentaire aux Cahiers de la décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.*

² Ibidem.

Par ailleurs, afin de garantir la possibilité pour la loi organique d'habiliter la collectivité de Corse à intervenir, pour l'adaptation de normes nationales ou la fixation de règles répondant aux spécificités de son territoire, dans des **matières relevant du domaine du règlement**¹, il est nécessaire de le préciser expressément dans la Constitution, en rappelant que les demandes d'habilitation présentées par la collectivité de Corse pourront intervenir dans des matières définies par la loi organique s'agissant des adaptations et dans les matières où s'exercent ses compétences s'agissant de la fixation de règles locales, ces matières **puvant relever du domaine de la loi ou du règlement**.

Un tel mécanisme d'habilitation expresse, sur décision du Parlement ou du Gouvernement, **prévient le risque de concurrence normative** : sur le modèle des articles L.O. 3445-8 et L.O. 4435-8 du CGCT **précités, des dispositions organiques pourront prévoir que** la loi ou le règlement nationaux pourront continuer d'intervenir normativement pour la Corse dans le champ des habilitations, **sous réserve de le prévoir expressément**.

Toutefois, le rapporteur a cherché à donner plus de force à ce mécanisme. Afin qu'aucune demande d'habilitation de la collectivité de Corse ne reste lettre morte, l'amendement adopté par la commission prévoit ainsi 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 sera tenu, selon que la demande porte sur une matière relevant du domaine de la loi ou du règlement, soit de **demande**² **l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ou du Sénat** – au titre de l'ordre du jour qui lui est réservé par priorité – **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**. Cette inscription ou présentation devront également intervenir dans un **délai déterminé par la loi organique**. Ceci garantira l'effectivité du mécanisme d'habilitation prévu par l'article 72-5.

¹ Pour mémoire, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il résulte des dispositions des septième et onzième alinéas de l'article 74 de la Constitution qu'il appartient à la loi organique de déterminer si une collectivité territoriale d'outre-mer peut ou non participer à l'édiction des normes dans un domaine qui, en vertu de dispositions constitutionnelles ou statutaires, demeure dans les attributions de l'État (CC, décision n° 2015-721 DC du 12 novembre 2015, Loi organique portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy, cons. 17). S'agissant des collectivités de l'article 73 de la Constitution, il a également déduit des deuxième et troisième alinéas de cet article, dans leur rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, qu'il revient à la loi organique de permettre aux DROM d'être habilités par le règlement à adapter localement des dispositions réglementaires relevant de l'article 37 de la Constitution ou, le cas échéant, à fixer de telles dispositions (CC, décision n° 2010-619 DC du 2 décembre 2010, Loi organique relative au département de Mayotte, cons. 3).

² En application du premier alinéa de l'article 48 de la Constitution, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée par sa conférence des présidents.

Toutefois, la commission a écarté cet amendement.

c) Consacrer le caractère administratif des actes de la collectivité de Corse

Le partage du contrôle juridictionnel des actes de la collectivité pris sur le fondement des habilitations « *en fonction de leur nature* » entre le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel laisse entendre que les normes locales prises dans le domaine de la loi auraient nécessairement une **valeur législative**, sur le **modèle néocalédonien**, puisque soumises au contrôle du Conseil constitutionnel, et par suite au mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

Or les actes édictant des normes intervenant dans le domaine de la loi et pris par les DROM dans le champ des habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas de l'article 73 de la Constitution, de même que les lois de pays polynésiennes demeurent des **actes administratifs soumis au contrôle du Conseil d'État**.

Que l'habilitation de la Corse à exercer son pouvoir normatif soit octroyée par le législateur organique ou, si ce dernier en décidait ainsi, sur habilitation du législateur ou du Gouvernement, les actes de la collectivité pris dans ce cadre continueraient de présenter un caractère administratif. La commission a, dès lors, adopté un amendement confiant au seul Conseil d'État le contrôle des actes pris par la collectivité de Corse dans l'exercice de son pouvoir normatif.

d) Retirer l'inscription dans la Constitution d'un principe de non-régression dont les contours et la mise en œuvre demeurent problématiques

La possibilité d'imposer à la collectivité de Corse de se conformer, dans l'exercice de son pouvoir normatif, à un principe de **non-régression** par rapport aux normes sociales et environnementales nationales en vigueur interroge, à tout le moins dans ses **modalités de mise en œuvre**.

Se pose, tout d'abord, la question des **conditions de fixation du point de départ** de cette non-régression.

À supposer qu'il s'agisse de la norme sociale ou environnementale nationale en vigueur à la date de la délibération de la collectivité, on est en droit de se demander ce qu'il adviendrait dans le cas où la norme nationale en cause serait modifiée, dans un sens plus protecteur, après la prise de la délibération : la règle locale pourra-t-elle rester « moins-disante », car appréciée à l'aune des seules normes en vigueur à la date de son édicition, ou la non-régression implique-t-elle, pour la collectivité, une obligation d'alignement après chaque évolution, intervenue dans un sens plus protecteur, de la norme nationale en cause ? Dans cette seconde hypothèse, dans quel délai la collectivité serait-elle tenue de réviser ses normes pour s'aligner sur les normes nationales plus protectrices ?

Par ailleurs, les notions de « normes environnementales » et de « normes sociales » demeurent délicates à saisir, **leurs contours n'ayant jamais été définis juridiquement.**

À titre d'exemple, s'agissant des normes à caractère environnemental, se pose la question de savoir si l'ensemble des dispositions des lois « Littoral » et « Montagne », en ce qu'elles affectent le milieu naturel et son aménagement, doivent être regardées comme des normes environnementales nationales concernées par la non-régression. De même, s'agissant des normes à caractère social, il n'est pas aisé de savoir si des dispositions fiscales nationales prenant en compte les conditions de ressources des assujettis devraient, d'office, être regardées comme des normes de dimension sociale.

En tout état de cause, la collectivité de Corse s'est politiquement engagée dans le sens d'une non-régression dans les champs social et environnemental : en adoptant sa délibération « Autonomia » du 5 juillet 2023, l'assemblée de Corse a intégré ce principe de non-régression dans les garanties du futur statut, au titre duquel elle « *s'engage à introduire le principe de clauses de non-régression sociale et non-régression environnementale* » par des mécanismes juridiques et politiques.

Par ailleurs, il convient de relever, d'une part, qu'un tel principe n'est pas prévu dans la charte de l'environnement¹, et, d'autre part, que c'est la loi « Biodiversité » de 2016 qui a, pour la première fois dans l'ordre juridique interne, établi un principe de non-régression en matière de protection de l'environnement², sachant que le législateur reste souverain pour éventuellement décider de modifier la loi afin d'assouplir ou de revenir sur cette règle.

Dans ces conditions, la commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un amendement tendant à supprimer les dispositions prévoyant la possibilité pour le législateur organique de déterminer les conditions dans lesquelles s'impose à la collectivité de Corse le respect d'un principe de non-régression en matière sociale et environnementale.

e) *Sécuriser l'habilitation du Gouvernement à adapter, par voie d'ordonnance, les dispositions législatives en vigueur aux spécificités de la Corse*

Le rapporteur souligne que des adaptations en Corse des normes nationales peuvent être parfaitement justifiées dans une matière relevant du bloc régalien – par exemple, en matière d'organisation de la justice – comme dans le champ des compétences décentralisées de la collectivité – pour lesquelles ni le législateur ni le Gouvernement ne sont dessaisis de leur compétence normative pour la Corse. La voie des ordonnances pourrait même, dans certains cas, être privilégiée en cas d'**adaptations urgentes** pour lesquelles la procédure des habilitations expresses apparaîtrait trop contraignante.

¹ CC, décision n° 2020-809 DC, 10 décembre 2020, paragr. 13.

² Article L. 110-1 du code de l'environnement.

Par conséquent, la commission a adopté un amendement tendant à ne pas restreindre le champ matériel des ordonnances que le Gouvernement serait susceptible de prendre pour adapter les dispositions législatives en vigueur aux spécificités de la Corse, étant rappelé qu'elles devront, en tout état de cause, être prises après avis de l'assemblée délibérante et deviendront caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans un délai de 18 mois.

f) Adapter la consultation des électeurs inscrits en Corse sur les évolutions statutaires de l'île

L'expression « *projet de statut* » étant **indéfinie juridiquement et ne permettant pas de savoir si la consultation obligatoire vaudra pour le seul texte organique initial portant statut de la Corse ou pour toute modification ultérieure dudit texte**, la commission a adopté deux amendements visant à :

– par un article non « codifié » dans la Constitution, prévoir que la consultation des électeurs de Corse sera obligatoire uniquement sur le premier projet de loi organique qui sera pris pour l'application des nouvelles dispositions de l'article 72-5 ;

– maintenir, au sein du nouvel article 72-5, le caractère facultatif d'une telle consultation pour les autres textes organiques qui suivraient dans la mise en œuvre du statut de la Corse.

La commission propose l'adoption de l'article unique ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 21 OCTOBRE 2026

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Avant d’aborder le fond, et parce que nous n’examinons pas tous les jours un projet de loi constitutionnelle, je rappelle les spécificités procédurales de cet examen.

Conformément au deuxième alinéa de l’article 42 de la Constitution, et à la différence de ce à quoi nous sommes habitués pour la loi ordinaire, la discussion en séance publique ne porte pas sur le texte adopté par la commission. Cela emporte deux conséquences. D’une part, le pouvoir d’amendement ne s’exerce qu’en séance publique : c’est la raison pour laquelle il n’y a pas eu de délai limite de dépôt des amendements au stade de la commission, mais seulement en vue de la séance publique, fixé à vendredi prochain. D’autre part, le rôle de la commission et du rapporteur n’est pas tout à fait le même que dans la procédure ordinaire. Il appartient à la commission d’éclairer les travaux du Sénat et la séance publique en défendant, si elle décide de l’adopter, la position du rapporteur. Cette position se traduit dans les projets d’amendements que le rapporteur lui soumet et qu’elle peut choisir ou non d’endosser. C’est pourquoi j’ai diffusé hier en fin d’après-midi, sur l’application Demeter, les projets d’amendements que je vais vous présenter, et que j’ai tenté de les exposer à tous les groupes que j’ai pu rencontrer.

Le projet de loi constitutionnelle dont nous sommes saisis, adopté en première lecture par l’Assemblée nationale le 23 juin dernier, est l’aboutissement du processus de Beauvau, ouvert en mars 2022 à la suite d’événements assez tragiques. Un projet d’écritures constitutionnelles a été négocié dans ce cadre avec les élus de Corse au début de l’année 2024, puis soumis au Conseil d’État, qui a rendu le 17 juillet 2025 un avis relativement critique, dont le Gouvernement n’a du reste pas tenu compte. Ce texte vise à fonder un régime d’autonomie pour la Corse.

Rappelons d’abord que la Corse bénéficie déjà d’un statut dérogatoire, assez ancien puisqu’il remonte à 1982. Les réformes se sont succédé depuis lors, avec un bonheur inégal : en 1991, l’article premier du statut Joxe n’a pas survécu au contrôle du Conseil constitutionnel, car il faisait référence au « peuple corse, composante du peuple français ». Ces réformes ont abouti à un statut particulier, précisé par la loi ordinaire. La collectivité de Corse exerce à la fois les compétences des régions et celles des départements, ces derniers ayant été supprimés ; l’assemblée de Corse désigne en son sein un conseil exécutif, responsable de ses actes devant elle, ce qui est une particularité de la Corse. Nous ne partons donc pas de rien.

Que nous proposent le Gouvernement et, en partie, les élus de Corse ? D'abord, d'inscrire ce statut dans la Constitution, parmi les statuts dérogatoires, qui sont de manière générale réservés aux outre-mer, avec une gradation entre eux. La Corse serait ainsi « *dotée d'un statut d'autonomie au sein de la République, qui tient compte de ses intérêts propres, liés à ses caractéristiques d'île méditerranéenne, au relief montagneux et à sa communauté insulaire, historique, linguistique, culturelle, ayant développé un lien singulier à la terre corse* ». Telle est la rédaction du premier alinéa issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Ces caractéristiques justifieront les dérogations que la Corse pourra apporter aux normes applicables sur le territoire métropolitain. La collectivité de Corse pourrait être habilitée à décider de l'adaptation des lois et règlements dans les matières, dans les conditions et sous les réserves prévues par la loi organique : cette capacité d'adaptation n'est donc définie ni dans son objet ni dans sa procédure. Elle pourrait également fixer des normes dans les matières où s'exercent ses compétences, là encore dans des conditions déterminées par la loi organique. Le champ régalien est exclu. Un contrôle est exercé par le Conseil d'État et par le Conseil constitutionnel. L'Assemblée nationale a ajouté un principe de non-régression par rapport aux normes nationales sociales et environnementales, ainsi qu'un rappel de l'article premier de la Constitution sur l'égalité de tous sans distinction. Le Gouvernement pourrait procéder lui-même à des adaptations par ordonnances. Enfin, les électeurs inscrits en Corse seraient consultés sur le projet de statut, c'est-à-dire, normalement, la loi organique.

L'architecture est logique : on détermine les caractéristiques de la Corse qui permettent à la collectivité de Corse de prendre des règles dérogatoires, sous un contrôle juridictionnel postérieur, le champ régalien étant écarté.

Voilà pour le contenu du texte qui nous est présenté.

Comment en ai-je abordé l'examen ?

D'abord, j'ai pris acte de l'ancienneté du statut dérogatoire de la collectivité de Corse, lequel me semble justifié. Ensuite, nous devons veiller à respecter les grands principes du droit français. Enfin, il faut trouver le bon degré de spécificité : les départements et régions d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et la Nouvelle-Calédonie bénéficient de traitements différenciés, et nous devons ajuster ce statut à la réalité des spécificités de la Corse. Pour le dire clairement, la Corse n'est pas la Polynésie française, n'est-ce pas, madame Tetuanui ? Il faut trouver un degré de spécificité qui n'excède ni celui de la Polynésie française ni, encore moins, celui de la Nouvelle-Calédonie, faute de quoi la gradation ne serait pas juste.

Les auditions m'ont convaincue de l'existence de ces spécificités. Le besoin de différenciation territoriale de la Corse est réel, et il nous appartient d'y répondre. Il revêt une dimension symbolique, que l'on sent très fort en Corse, et une dimension concrète : les maires m'ont parlé de leur

quotidien ; la Corse connaît, comme de nombreux territoires littoraux, une forte pression foncière ; je l'entends aussi dans mon département : « Nos enfants ne peuvent plus vivre là où ils sont nés. » Sur le continent, on va habiter vingt ou trente kilomètres plus loin ; en Corse, on a non seulement la mer devant, mais la montagne dans le dos ! Ces difficultés, qui peuvent paraître prosaïques, mais relèvent du droit de l'urbanisme, sont bien réelles : les règles nationales ne semblent pas pouvoir s'appliquer à la situation insulaire sans causer de difficultés. Mon département du Morbihan compte six îles, j'imagine bien le problème.

Reste l'aspect symbolique de la reconnaissance. Le texte du Gouvernement, amendé par l'Assemblée nationale, fait référence, pour caractériser la spécificité de la Corse, à une « *communauté insulaire, historique, linguistique, culturelle, ayant développé un lien singulier à la terre corse* ». Cette expression comporte un terme qui ne me paraît pas acceptable : celui de communauté.

Écartons d'emblée l'expression du « lien singulier à la terre corse ». Un tel lien est un sentiment ; or un sentiment ne peut créer des droits ou justifier des dérogations. Reste la « communauté historique, linguistique et culturelle », que je ne suis pas parvenue à définir : faut-il parler corse ? avoir une histoire avec la Corse ? bien en connaître la culture ? Les auditions ne m'ont pas davantage permis de savoir si cette communauté englobait, dans l'esprit de ses promoteurs, toute la population de l'île ou seulement une partie de celle-ci.

Il faut y être attentif. D'abord, comme l'a relevé le Conseil d'État, isoler une communauté, c'est-à-dire un ensemble de personnes partageant certains traits, est radicalement antinomique avec l'universalisme sur lequel s'est construite la nation française : le communautarisme, qui dérive de la communauté, n'y a pas sa place. Ensuite, le premier alinéa définit les critères qui justifieront des règles dérogatoires. Nous attacherions donc des droits dérogatoires à un groupe de personnes que nul ne sait délimiter. L'égalité, je le rappelle, ne consiste pas à traiter tout le monde de la même façon, mais à traiter de la même façon ceux qui se trouvent dans une situation similaire. Si l'on reconnaît dans la Constitution qu'un groupe de personnes se trouve dans une situation différente, alors il se verra appliquer des règles différentes ; une telle écriture contreviendrait aux principes de notre droit et à l'universalisme qui le sous-tend. Cela pourrait susciter des revendications communautaires.

Pour autant, il importe de consacrer les caractéristiques de la Corse. Je vous propose donc de modifier la fin du premier alinéa, qui débute par « *La Corse est dotée d'un statut d'autonomie au sein de la République qui tient compte de ses intérêts propres liés à ses caractéristiques d'île méditerranéenne, à son relief montagneux* », en la rédigeant ainsi : « *et à son patrimoine historique, linguistique et culturel singulier.* » Cette formule ne désigne personne en particulier : le patrimoine appartient à tous, et la notion est d'ailleurs reconnue en droit

européen. Nous n'inscrivons donc pas dans la Constitution la notion de communauté, tout en reconnaissant la particularité de la Corse, qui justifie les dérogations, et son patrimoine.

Comment mettre en œuvre ces différences, et à quoi la collectivité de Corse pourrait-elle déroger ? Aux lois et aux règlements nationaux, par voie d'adaptation et, dans ses compétences, par la fixation de ses propres normes : ce double pouvoir ne pose pas de difficultés. Le Conseil d'État relève que la frontière est mince entre la fixation et l'adaptation, mais je propose de conserver la rédaction du texte, ainsi que l'exclusion du champ régalien : personne en Corse ne revendique de pouvoirs en la matière.

En revanche, le texte est flou et incomplet : son renvoi à la loi organique est un chèque en blanc.

Il laisse en outre planer une ambiguïté sur l'organisation des pouvoirs. Il ne s'agit pas d'un transfert de compétences, comme en Polynésie française ou en Nouvelle-Calédonie, où les autorités locales légifèrent sans concurrence avec les pouvoirs du Parlement. Il s'agit de compétences décentralisées : une concurrence demeure donc entre les compétences de la collectivité de Corse, d'une part, le Parlement et le pouvoir réglementaire, d'autre part. Comme l'a souligné le Conseil d'État, une telle concurrence, non cadrée, serait source de difficultés : la collectivité de Corse et le Parlement pourraient légiférer au même moment, sur le même sujet, en sens contraires.

Je propose donc d'inscrire dès à présent dans la Constitution, plutôt que de renvoyer à la loi organique, un mécanisme garantissant l'effectivité de ce pouvoir dérogatoire.

La collectivité de Corse peut déjà demander au Premier ministre l'autorisation de déroger aux règles nationales, mais le dispositif fonctionne mal : sur 73 demandes, seulement 13 ont donné lieu à une évolution normative.

Les responsabilités sont sans doute partagées, comme l'admettaient certains de mes interlocuteurs : le Gouvernement ne répond pas volontiers, mais certaines demandes sont si floues, ou touchent à des matières constitutionnelles, qu'il est difficile d'y répondre. Quelles qu'en soient les raisons, le constat est là : faute de réponse du Premier ministre, la procédure s'arrête. La séparation des pouvoirs interdit au législateur d'adresser une injonction au Premier ministre. La séparation des pouvoirs étant elle-même un principe constitutionnel, seule une disposition constitutionnelle peut y déroger et imposer une telle obligation au Premier ministre.

Je vous propose donc le mécanisme suivant : si la collectivité de Corse n'a pas obtenu de réponse dans un délai déterminé par la loi organique – nous n'allons pas tout inscrire dans la Constitution –, le Premier ministre sera tenu d'inscrire le texte à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Il pourra s'agir d'un projet ou d'une proposition de loi, ce qui signifie qu'un parlementaire, corse par exemple, pourra en être à l'origine.

Lorsque la demande relèvera du pouvoir réglementaire, un projet de décret devra être présenté en conseil des ministres.

L'objectif est de définir une procédure efficace – elle ne l'est pas aujourd'hui – qui garantisse à la collectivité de Corse une réponse ou, à défaut, lui permette de faire aboutir sa demande. Enfin, les délibérations de la collectivité de Corse demeurant des actes administratifs, leur contrôle relèvera du Conseil d'État ; je l'ai également prévu.

Ce dispositif situe la Corse au bon niveau dans la gradation des statuts dérogatoires : en-deçà de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, au-delà des départements et régions d'outre-mer visés à l'article 73. Surtout, il est opérant. La loi organique devra encore préciser bien des éléments, notamment les matières dans lesquelles les adaptations pourront intervenir, mais la procédure est clarifiée.

Je vous propose également de maintenir la consultation obligatoire des électeurs de Corse sur la première loi organique. Cette consultation obligatoire n'ayant lieu qu'une fois, elle figurera dans un article non « codifié » : on n'inscrit pas dans la Constitution une disposition appelée à ne s'appliquer qu'une seule fois.

Je vous propose en revanche de supprimer le principe de non-régression des normes sociales et environnementales, introduit par l'Assemblée nationale, que je trouve vaste, flou, voire ambigu. La Corse a grand besoin d'adapter son droit de l'urbanisme, lequel est aujourd'hui largement mâtiné de normes environnementales : il serait mensonger de lui donner d'une main ce qu'on lui retirerait de l'autre. J'ajoute – le détail n'est pas si anecdotique – que les élus de Corse que j'ai rencontrés manifestent un attachement particulier à l'environnement : ce n'est pas pour rien que la Corse est appelée l'île de Beauté, et le scandale des boues rouges y a laissé un véritable traumatisme. En tout état de cause, le Conseil d'État, qui contrôlera les actes de la collectivité, veillera à leur conformité aux grands principes de notre droit, y compris en matière environnementale.

Enfin, si les électeurs de Corse doivent être consultés sur la première loi organique, la procédure me paraît trop lourde pour les modifications organiques qui interviendraient par la suite et pour lesquelles une consultation facultative, en fonction des enjeux posés, apparaît plus pertinente.

En somme, je vous propose de retirer la communauté des caractéristiques ouvrant droit à dérogation, et de préciser le texte afin de doter la Corse d'un statut dérogatoire véritablement efficace, plutôt que d'une promesse d'autonomie qui, renvoyant tout à la loi organique, n'engagerait à rien.

M. Paul Toussaint Parigi. – Je me suis contenté de quelques notes, car votre proposition et vos amendements ne nous sont parvenus que tardivement sur l'application Demeter. Ce rapport a été élaboré, il faut le reconnaître, dans

une certaine précipitation, du fait du calendrier qu'imposait le renouvellement sénatorial ; vous n'en êtes pas forcément responsable. Il intervient en outre au lendemain d'un week-end agité, marqué par des manifestations et par les revendications légitimes de la jeunesse, notamment sur le manque de professeurs. Mais que voulez-vous : quand certains professeurs passent leur temps dans le salon Victor-Hugo à faire du constitutionnalisme anti-corse, ils ne peuvent pas être devant leurs élèves ! *(Plusieurs sénateurs du groupe Les Républicains s'exclament.)*

Vous avez dit que nous ne partions pas d'une page blanche. En effet, nous partons d'un texte qui a cheminé pendant quatre ans exactement, qui a été adopté par l'Assemblée nationale et qui arrive maintenant au Sénat, selon le fil naturel de la navette. Or, à la lecture de vos propositions, je ne reconnais plus du tout les dispositions qui nous viennent de l'Assemblée nationale : ce que vous proposez n'a plus rien à voir avec elles. C'est, pardonnez-moi le terme, un quasi-pillage de ce texte.

M. Paul Toussaint Parigi. – Ce pillage n'épargne même pas les rédactions issues du processus de Beauvau, qui avaient pourtant été longuement discutées pour remplacer le statut de 2002, aujourd'hui obsolète : elles en font, elles aussi, les frais.

Le texte que nous examinons ce matin est ainsi dépouillé de l'esprit de consensus né de ce processus. Il est dépouillé de la légitimité du suffrage universel, qui, à chaque élection, a renforcé l'aspiration de la Corse à l'autonomie. Il est dépouillé de quatre années de travaux transpartisans des élus de la Corse, et d'un contenu qui traduit une volonté ultramajoritaire dans l'île.

Il est dépouillé, plus encore, d'un espoir attendu depuis des décennies : celui de permettre à la Corse de préserver ses spécificités et de construire son avenir. Voilà à quoi aboutissent ce rapport et les propositions que vous nous soumettez ce matin.

Le plus remarquable est le paradoxe suivant : le Sénat est volontiers présenté comme la chambre des territoires et comme la référence en matière de défense des collectivités ; or ce rapport se montre quasiment hostile à la demande de la Corse. C'est un enterrement de première classe, qui tue l'espoir. S'il venait à être adopté, nous repartirions pour quarante ans d'un statut dysfonctionnel, dont la majorité des Corses, vous l'avez bien compris, ne veulent pas.

M. Benjamin Huin. – Sans surprise, et dans la continuité de la position que nous avons prise lors de l'examen, en 2025, du rapport de la mission d'information sur l'évolution institutionnelle de l'île, le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) soutiendra le projet de loi constitutionnelle dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale. Cela ne nous empêche pas de cheminer avec vous, madame le rapporteur, sur certaines écritures.

Je commencerai par la philosophie de la décentralisation que nous défendons. Aujourd'hui, donner davantage de liberté aux territoires au sein de la République ne passe plus par l'adoption d'un grand texte statutaire – un texte cathédrale –, comme lors des premiers actes de la décentralisation. Cela passe par la différenciation, qui suppose des textes au cas par cas. Il ne s'agit donc pas de saucissonner la République, comme je l'entends parfois dire – pas ce matin, évidemment ; puisqu'il faut différencier les territoires, il faut des textes différents.

On entend aussi dire qu'il y aurait d'autres priorités, y compris dans les territoires concernés. Certes, améliorer le traitement des déchets ou l'assainissement de l'eau est fondamental, dans nos outre-mer, en Corse et ailleurs, mais ce n'est pas une raison pour s'interdire de traiter des enjeux institutionnels importants. Nous avons même la conviction que, lorsqu'une politique publique continue de bloquer en dépit de tout ce que l'on a tenté pour l'améliorer, la cause est peut-être organisationnelle. Si l'éducation, pour prendre l'un des exemples les plus frappants, connaît des difficultés, c'est aussi parce que son organisation nationale est mauvaise. Les réformes institutionnelles, qu'elles portent sur la décentralisation ou sur l'organisation des pouvoirs publics, sont donc la condition même d'un meilleur exercice des politiques publiques.

J'en viens au texte. Il ne doit rien à l'improvisation. Le processus engagé à Beauvau en 2022 a associé tous les acteurs insulaires. L'assemblée de Corse a adopté l'écriture constitutionnelle en 2024. Le Conseil d'État l'a examinée en 2025. Les députés l'ont ensuite précisée sur deux points. D'une part, la communauté visée est qualifiée d'insulaire et rattachée à « la » terre corse, et non plus à « sa » terre : la formule est factuelle et neutre. Au pire, elle n'aura pas de portée normative – un « neutron législatif » –, mais elle est de nature à nous rassurer, car elle désigne ceux qui vivent sur l'île, et non une origine. D'autre part, la consultation des électeurs de Corse sur le projet de statut devient obligatoire, ce qui est extrêmement positif.

Comme les autres membres de mon groupe, j'aurais préféré un autre terme que celui de communauté. J'aurais même préféré celui de peuple corse (*M. Francis Szpiner s'exclame. – M. Guy Benarroche approuve.*), car le mot « communauté » circonscrit, quand le mot « peuple » me semble beaucoup plus ouvert. J'aurais préféré, à la place de « communauté », « population » ou un autre terme : je suis très ouvert à ce que nous travaillions sur ce mot, qui nous interpelle.

À ceux qui craignent un effet cascade, je veux dire qu'ils peuvent être rassurés : je n'imagine pas que la reconnaissance d'une communauté insulaire corse entraîne celle d'autres communautés qui n'auraient pas la même solidité – je pense à des communautés religieuses.

Par ailleurs, cette réforme succède à plusieurs statuts insatisfaisants. Il importe de doter la Corse d'un statut élaboré avec les élus de Corse et avec

la représentation nationale, qui puisse apporter des réponses durables pour mieux exercer les politiques publiques.

Enfin, nous mesurons pleinement les inquiétudes qui s'expriment dans cette commission. Toutefois, l'État ne renonce à rien de ce qui fait la République : la nationalité, la justice, la sécurité et la défense restent hors du champ de l'autonomie, et l'égalité de tous demeure la règle. C'est sous le contrôle des juges de la République et après consultation des Corses que le texte s'appliquera.

S'agissant des amendements, dès lors qu'il est question de « la » terre et non de « sa » terre, la rédaction nous semble neutre. Ce qui est essentiel pour nous, c'est le contrôle du juge et la consultation des électeurs de Corse. C'est pourquoi, à ce stade, nous ne voterons pas les amendements présentés.

M. Éric Kerrouche. – J'ai un peu de mal à me prononcer sur le fond de votre rapport, madame la présidente. Vous avez voulu trouver une position d'équilibre, mais celle-ci revient finalement sur une partie, voire une grande partie, des acquis du texte qui nous est soumis.

Je commencerai par le deuxième alinéa, qui définit les spécificités de la Corse. Chacun le sait en commission des lois : une Constitution comporte une partie symbolique et déclaratoire, et une partie normative. Cet alinéa ne se borne pas à définir la spécificité de la Corse ; il a aussi une portée déclaratoire, parce qu'il répond à une demande locale extrêmement forte. N'extrapolons donc pas à partir de la notion de communauté. J'entends qu'elle puisse poser problème. Mais vous le savez comme moi : l'Assemblée nationale a beaucoup travaillé pour que ce terme ne puisse être isolé. En parlant de « communauté insulaire », elle a écarté toute lecture de la communauté au mauvais sens du terme, celui du communautarisme. Ce travail collectif avait abouti à un équilibre, même si je mesure combien ce terme est chargé. Vous-même, du reste, fondez bien ce statut sur la spécificité intrinsèque de la Corse, et donc de la collectivité de Corse.

Il ne s'agit pas d'accorder des droits aux Corses, mais de conférer des compétences à la collectivité de Corse au bénéfice de ceux qui résident sur l'île. Autrement dit, un Corse établi sur le continent ne disposerait d'aucun droit supplémentaire par rapport au reste de la communauté nationale. C'est en raison des spécificités de l'île elle-même que l'on attribue à la collectivité de Corse des compétences particulières pour traiter des problèmes propres à ce territoire. Votre distinction entre Corses et non-Corses aurait donc mérité d'être précisée.

En revanche, je ne comprends absolument pas le retour en arrière qu'opère votre démarche. À lire vos propositions, on n'est pas si loin de la loi de 1991, ce qui pose problème. On peut penser ce que l'on veut du processus, mais il a eu lieu. Il a été itératif. Il a donné lieu à un véritable débat entre les autorités nationales – le Parlement n'y était pas, mais c'est désormais notre rôle – et les autorités locales, dont la légitimité a été confirmée à plusieurs

reprises par les urnes. On ne peut pas balayer ce processus et le vider de sa substance.

Sur la manière de circonscrire l'autonomie, l'alternative est simple : soit la collectivité de Corse dispose d'une véritable autonomie, soit elle n'a qu'un pouvoir d'adaptation, et c'est plutôt cette seconde logique que vous défendez. Votre démarche est d'ailleurs paradoxale. Vous rappelez, à juste titre, que la Corse n'a obtenu que peu de réponses, voire aucune, du Gouvernement à ses demandes d'adaptation, et vous proposez un dispositif qui repose de nouveau sur ces demandes. Or la question est essentielle : si l'on dit aux territoires qu'ils peuvent adapter les normes alors que le Gouvernement ne répond jamais à leurs attentes, je ne vois pas comment la République peut fonctionner. D'ailleurs, à l'échelle territoriale, elle dysfonctionne ! N'oublions jamais que, dans la situation que connaît notre pays, maintenir une égalité formelle entre des situations différentes revient en réalité à construire des inégalités territoriales. C'est le cœur du problème corse.

Ma difficulté fondamentale avec votre position tient à votre proposition d'habilitations au cas par cas. Vous reprenez ainsi d'une main ce que vous entendez donner de l'autre, et ce pour trois raisons. D'abord, accordées au cas par cas, les habilitations sont conditionnelles, puisqu'elles dépendent systématiquement du législateur. Ensuite, vous recréez la dépendance politique que vous prétendiez supprimer : tout dépendra de la volonté d'accorder ou non une habilitation, et l'on risque de retrouver la situation que vous dénoncez. Enfin, la succession des habilitations engendrera une grande complexité procédurale.

Il aurait été facile de sortir de cette impasse. La Constitution espagnole confère des compétences aux régions tout en prévoyant, d'une part, une clause de revoyure tous les cinq ans et, d'autre part, la possibilité pour le Parlement espagnol d'intervenir en cas de dérive fondamentale, si une norme prise localement contredit les principes communs à l'ensemble du pays.

Nous pensons donc que vous dévitalisez à tort ce texte de l'intérieur et que, ce faisant, vous condamnez le statut de la Corse au surplace. Avant même la décentralisation, la Corse bénéficiait d'un statut dérogatoire. Les statuts successifs de 1982, de 1991, de 2002 et de 2015 témoignent de la volonté constante du législateur de traiter différemment cette île, en raison de sa rupture géographique avec le continent. Depuis 2015, cependant, d'autres collectivités ont rattrapé la Corse : la Martinique, par exemple, dispose désormais peu ou prou des mêmes compétences et de la même organisation institutionnelle. Si l'on revient en arrière, à quoi bon avoir mené un processus constitutionnel aussi long ? C'est comme si vous choisissiez de fermer la porte au dernier moment.

En somme, nous rejoignons formellement certaines de vos évolutions, mais nous pensons que, sur le fond, elles vont dans le mauvais sens s'agissant de l'habilitation, qui était au cœur des attentes de la Corse.

Mme Sophie Briante Guillemont. – Comme souvent, les membres du groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) ne voteront pas tous de la même manière, et nos discussions sur ce texte se poursuivent ; je ne m'attarderai donc pas sur les amendements examinés ce matin. Une ligne assez majoritaire semble toutefois se dessiner, fidèle à notre tradition radicale ; nous rejoignons nombre de vos préoccupations, madame le rapporteur.

D'abord, nous n'avons jamais considéré et ne considérerons jamais que la République est une somme de communautés.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Bravo !

Mme Sophie Briante Guillemont. – Le terme de communauté nous pose donc évidemment problème : en l'état, le texte reviendrait à octroyer un pouvoir législatif à une communauté définie par une appartenance identitaire et par un attachement à la terre.

Ensuite, le texte a vocation à s'insérer dans le titre XII de la Constitution, consacré aux collectivités territoriales. Or il crée une exception parmi ces collectivités, et donc une brèche. Même si un collègue a évoqué l'absence d'effet cascade, rien ne permet d'affirmer que d'autres collectivités ne s'y engouffreront pas. Il existe en France des régions, des départements, des terres qui revendiquent une identité très forte. Je ne nie évidemment pas celle de la Corse, que personne ici ne conteste, mais c'est la Constitution que nous écrivons, et ce que nous y inscrivons pourra inspirer d'autres territoires.

Enfin, nous devons nous prononcer sur un texte juridiquement flou. Notre collègue vient de dire que Mme le rapporteur fermait la porte au terme d'un long processus ; mais le Sénat ne peut se prononcer qu'à partir du moment où il est saisi, c'est-à-dire maintenant. Nous avons bien compris, au terme des auditions menées au sein de notre groupe, que ce texte était le fruit d'un compromis sur un compromis, résultant lui-même d'un compromis politique. Juridiquement, il ne nous semble absolument pas satisfaisant. Or nous modifions la Constitution de la V^e République : la recherche d'un compromis politique ne saurait justifier un tel flou juridique.

M. Jean-Jacques Panunzi. – Je veux dire en préambule que nous parlons d'un texte qui hypothéquera l'avenir de la Corse pour cinquante ou soixante ans. Les décisions que nous prendrons lundi dans l'hémicycle seront lourdes de conséquences pour l'île.

Le texte que vous nous présentez, madame la présidente, est à mon sens équilibré. Contrairement à ce que j'ai entendu, il ne ferme aucune porte : chacun le sait ici, tout se jouera finalement dans l'écriture des lois organiques, qui seront à leur tour soumises au Parlement.

Plusieurs collègues ont évoqué les statuts successifs. Je rappelle que, si le statut de 2002 avait suivi le processus institutionnel prévu, nous n'en serions peut-être pas là aujourd'hui. L'assemblée de Corse, qui comptait alors 51 membres, avait approuvé par 47 voix sur 51 le dispositif qui – à la demande du Premier ministre d'alors, Lionel Jospin – devait permettre à la Corse d'adapter la loi à titre expérimental. Les dix conseillers nationalistes figuraient parmi les 47. Le texte qui nous est soumis entend aller beaucoup plus loin.

Dès le début des discussions à Beauvau, j'avais proposé, pour ne pas perdre de temps, de constitutionnaliser tout simplement la loi de 2002. Je m'adresse là tout particulièrement à notre collègue Éric Kerrouche. On dit que cette loi n'a pas fonctionné en l'absence de réponse des pouvoirs publics. En réalité, la cinquantaine de demandes restées sans réponse ne pouvaient pas en recevoir, car, faute de révision constitutionnelle en 2002, le dispositif était contraire à la Constitution. Voilà pourquoi il n'a pas fonctionné.

Peut-être faudra-t-il ajouter ou retirer des éléments à ce texte ; nous verrons bien – il me faudrait l'avoir sous les yeux pour proposer des corrections ou des ajouts. Je pense néanmoins qu'il trouve un certain équilibre. Il prend des précautions, et il est tout à fait normal que le Parlement accorde les habilitations. Il ne ferme pas non plus la porte aux choix qui seront faits lors de l'écriture des lois organiques. Je ne puis donc qu'approuver votre lecture et les amendements que vous avez proposés, madame la présidente.

Quant à la communauté, je suis corse, j'ai 70 ans, et je n'ai quitté la Corse qu'une année, pour faire mon service militaire. Je vous le dis sincèrement : le mot « communauté » me gêne. Il ne me gêne pas au sens juridique ; s'il avait pu être remplacé par le mot « peuple », cela ne m'aurait pas dérangé, mais ce serait contraire à l'esprit de la Constitution. Il me gêne parce que je n'ai pas le sentiment d'appartenir à une communauté corse en Corse. Il peut exister une communauté corse au Venezuela ou au Brésil, comme il existe des communautés marocaine et portugaise en Corse ; mais il n'y a pas de communauté corse en Corse.

M. Guy Benarroche. – Madame la présidente, je ne peux que reprendre l'analyse précise de vos modifications faite par Éric Kerrouche, mais je voudrais y ajouter deux éléments essentiels.

Le premier tient à la différence entre, d'une part, l'ensemble du processus mené, le consensus de l'assemblée de Corse et celui de l'Assemblée nationale, et, d'autre part, la proposition qui nous est faite ici. Il est compliqué, pour ceux qui ne souhaitent pas l'autonomie, de retirer ce terme du texte ; il est plus facile de le vider totalement de sa substance. C'est ainsi que j'interprète vos modifications, madame le rapporteur. En insistant, comme vous l'avez fait, sur le droit de l'urbanisme, vous minorez la portée réelle de ce texte, tant pour l'assemblée de Corse que pour ceux qui l'ont voté à l'Assemblée nationale.

Ce texte procède d'une double légitimité sans faille, puisqu'il a été voté très nettement par l'Assemblée nationale et à la quasi-unanimité par l'assemblée de Corse, comme l'a rappelé notre collègue Paul Toussaint Parigi. Or vos propositions vident totalement de son sens l'autonomie et se contentent de constitutionnaliser la faculté de demander une dérogation par habilitation. M. Panunzi vient de rappeler qu'il avait proposé de constitutionnaliser le dispositif de 2002 : c'est en réalité ce que vous faites. Le système en vigueur fonctionne mal. Vous cherchez à en améliorer le fonctionnement en inscrivant dans la Constitution, assortie de certains paramètres et critères, la possibilité pour l'Assemblée de Corse de formuler des demandes, tout en laissant à l'État, c'est-à-dire au Gouvernement et au Parlement, le choix d'accorder ou non chaque habilitation, au coup par coup. Cela n'a rien à voir avec le principe d'autonomie tel qu'il est défini et tel qu'il résulte de l'ensemble du processus mené à Beauvau, à l'assemblée de Corse et à l'Assemblée nationale.

Le second élément concerne le terme de communauté. Je rappelle que le texte évoque une communauté insulaire, et non un peuple corse, ce qui serait tout à fait différent : il s'agit de ceux qui résident sur l'île. Seuls un souhait très idéologique – je n'ai rien contre les idéologies – et la crainte, tout aussi idéologique, d'une dérive de l'autonomie vers l'indépendance peuvent expliquer selon moi le procès fait aux termes retenus par l'Assemblée nationale, qui font pourtant consensus.

Par ailleurs, d'autres îles méditerranéennes présentent les mêmes particularités insulaires. Certaines appartiennent à l'Espagne, d'autres au Portugal, d'autres à l'Italie. Toutes bénéficient depuis de nombreuses années de statuts d'autonomie beaucoup plus évolués que celui que vous proposez, et, dans chacune d'elles, l'autonomie n'a été que profitable, pour l'île comme pour le pays qui la lui a accordée. Nous ne voterons donc pas vos modifications, car nous pensons que la voie à suivre, pour la Corse comme pour notre pays, consiste à parvenir à une autonomie réelle, conformément au consensus qui avait été obtenu.

Mme Cécile Cukierman. – Ce texte comporte pour notre groupe plusieurs irritants.

Le premier tient au renvoi à la loi organique. On nous propose de modifier la Constitution en nous renvoyant à une loi organique que personne ne connaît, que personne ne maîtrise, et dont personne ne sait ce qu'elle contiendra. Pourtant, l'avenir de celles et de ceux qui vivent et travaillent aujourd'hui en Corse dépendra principalement de ce que nous ferons ou ne ferons pas de cette loi organique, laquelle pourra être modifiée, comme toute loi organique, autant que le Parlement le souhaitera.

Le deuxième irritant tient aux travaux qui ont précédé. Lors de la mission d'information conduite par notre collègue Lauriane Josende, qui reprenait le travail engagé par François-Noël Buffet, nous avons buté sur

quelques formulations, si bien que nous n'avons pas pu aller au bout de ce travail. Je veux le dire à celles et ceux qui y ont participé : c'est regrettable, et nous avons raté quelque chose. Il aurait fallu dépasser les désaccords exprimés alors en commission et permettre la publication de ces travaux. Ils auraient éclairé les débats que nous avons aujourd'hui, comme ceux qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale.

Je crois profondément que, s'il y a une question corse, c'est parce que la République est en question. Quels que soient nos votes, nous savons tous que ce qui adviendra engage le projet que nous voulons, ou non, pour notre société et pour notre République. Je respecte chacun, mais je ne fais pas partie, pour ma part, des défenseurs d'une République fédérale. Je crois que la force de notre République, dans le respect des spécificités et des différences, est précisément de savoir les rassembler pour garantir à chacun de ses citoyens des droits et des devoirs. Notre groupe politique, comme tous les groupes du Sénat, est traversé de différences et de nuances, qui s'exprimeront très certainement en séance : selon le point de vue de chacun, nous n'attendons pas tous les mêmes lendemains de ce qui sera voté.

La question première est donc la suivante : la République fonctionnera-t-elle mieux demain avec un alinéa supplémentaire à l'article 72 ? Il y a, certes, un profond problème de décentralisation. Mais, mes chers collègues, si tel est le problème, mettons-nous au travail et réécrivons l'article 72 une bonne fois pour toutes ! Reposons en profondeur la question de la place des collectivités territoriales, des communes et de leurs groupements, et celle de leur rapport à un État central aujourd'hui défaillant, pour mille raisons sur lesquelles je ne reviens pas. Terminons ensuite par la réécriture des articles 73 et suivants, qui concernent nos territoires ultramarins, à l'histoire singulière ; car, je le rappelle, la France métropolitaine comprend, aujourd'hui encore, la Corse.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Parfaitement !

Mme Cécile Cukierman. – Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le nouvel article prend place à la suite de l'article 72 relatif aux collectivités territoriales, sous le numéro 72-5, et non après les articles relatifs à l'outre-mer.

Cela dit, madame le rapporteur, la version que vous proposez, ou celle qui est issue des travaux de l'Assemblée nationale, améliorera-t-elle le quotidien de celles et de ceux qui vivent et travaillent en Corse ? C'est aussi cela, l'objectif ; cela peut ressembler à un propos de café du commerce, mais le Parlement doit parfois se poser des questions simples ; or, vous l'aurez compris, c'est là que le bât blesse. Les communistes, attachés à la République, ne se sont jamais opposés à un renforcement de la démocratie, sur l'île comme ailleurs dans la République. S'il doit y avoir des évolutions institutionnelles, elles sont envisageables dès lors qu'elles améliorent le quotidien de celles et ceux qui y vivent et y travaillent.

Permettez-moi donc de rappeler quelques réalités. En Corse, les familles populaires sont plus nombreuses que sur le continent. Les bas salaires et la vie chère y pèsent lourdement, alors même que la solidarité nationale, au travers d'avantages fiscaux, est censée permettre un rattrapage, notamment sur le prix des produits de première nécessité, renchéri par l'insularité. Parallèlement, le PIB de la Corse a doublé en vingt-cinq ans : la question de la redistribution des richesses demeure donc entière, en Corse comme sur le continent. Le regretté Dominique Bucchini disait dès 1978 que la Corse n'est pas malade de la France, que la Corse veut être dans la France, mais qu'elle veut tout autant être elle-même.

C'est vers cet objectif que nous devons tendre. Chacun l'aborde avec ses passions et son expérience, et, si l'on appelle la Corse l'île de Beauté, c'est aussi parce que chacun y attache des souvenirs ; cela ne pose aucune difficulté. Pour autant, les législateurs que nous sommes, et peut-être demain les constituants, doivent faire très attention. Si nous rédigeons ainsi cet article 72-5, pourquoi pas demain l'Alsace ? Pourquoi pas la Bretagne ? Pourquoi pas le Pays basque ? Pourquoi pas la Catalogne ? Ce n'est pas la Catalane que je suis qui dira le contraire. C'est donc bien d'un projet pour la République qu'il s'agit. Attention, je ne méprise pas celles et ceux qui portent ces demandes. Mais la question est de savoir si nous voulons, oui ou non, conserver la République telle que nous l'avons construite, en l'améliorant et en la retravaillant. Elle n'est ni l'Espagne, ni l'Italie, ni l'Allemagne, parce que notre histoire est autre. Pour répondre à la Fronde et à la menace des provinces, Louis XIV a bâti un État absolu, dont nous sommes aussi les héritiers. Les révolutionnaires de 1789 ont ensuite cherché, tant bien que mal et avec bien des défauts, dont nous payons encore les conséquences, à recréer un lien entre les territoires et un pouvoir central, lien qui pose aujourd'hui encore problème.

C'est ce débat-là que notre pays s'honorerait d'avoir, plutôt que de savoir s'il faut écrire à l'article 72-5 « peuple », « communauté » ou je ne sais quoi encore. Car la réalité, c'est qu'il s'agit de citoyens français, auxquels nous devons tout le respect, y compris en matière d'égalité, de droits sociaux et de capacité à vivre dignement. À défaut, nous pourrions faire tous les statuts que nous voudrions : les pauvres resteront pauvres, et les riches n'auront toujours pas de problème.

Mme Olivia Richard. – Je m'étonne de certains propos. L'article 72-3 de la Constitution dispose, en son premier alinéa, que « la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité », avant d'énumérer les territoires concernés. Un peu plus loin, la Constitution renvoie à la loi organique les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de ces collectivités, ainsi que leurs compétences. Notre loi fondamentale reconnaît donc déjà des populations particulières au sein du peuple français, et confie déjà à la loi organique le soin d'en organiser le statut.

Comme l'ont largement souligné certains élus de Corse, dont notre collègue Paul Toussaint Parigi, les électeurs de Corse votent depuis une quinzaine d'années en faveur des partis autonomistes. Il vient un moment où ce vote doit être pris en considération et produire des effets. Le processus de Beauvau doit donc pouvoir conduire au respect du vote des électeurs corses.

Je partage l'idée selon laquelle la communauté insulaire évoquée est une communauté territoriale, attachée à la résidence, et non à une naissance ou à l'héritage d'une nationalité corse, dont il n'est nullement question ; je vous remercie, madame le rapporteur, de vos propositions, qui nous permettront de cheminer jusqu'à la séance.

Mme Isabelle Florennes. – Je vous remercie, madame le rapporteur, des auditions que vous avez organisées dans un temps très restreint et que j'ai pu suivre presque intégralement. Elles ont été très instructives, notamment la journée de jeudi dernier, où j'ai pu mesurer, au travers des dix interventions des élus corses, maires ou conseillers à l'assemblée de Corse, le cheminement de ce texte et leur attachement quasi unanime au deuxième alinéa de l'article unique de ce projet de loi constitutionnelle. Nous n'avons peut-être pas entendu les mêmes choses, madame le rapporteur : j'ai compris que chaque terme, fruit d'un consensus, avait été pesé et était important, notamment la fin de cet alinéa, relative au lien singulier à la terre corse.

J'entends les critiques que vous formulez sur le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale ; il y a des craintes légitimes, auxquelles on peut apporter des réponses. Notre groupe, vous le savez, a toujours été, au sein de la majorité sénatoriale, enclin à la discussion et au consensus. Nous sommes prêts à poursuivre dans cette voie, à condition que ne soit pas mis en cause frontalement le travail de consensus mené de longue date, que notre collègue Paul Toussaint Parigi a rappelé.

Plutôt que de refuser le processus et de dénaturer entièrement le texte qui en est issu, il existe, selon nous, un chemin d'amélioration, notamment, comme vous l'avez souligné, sur le terme de communauté, qui peut évoluer. Je rappelle toutefois que le deuxième alinéa est fondamental ; il est principal. Comme l'ont dit les personnes entendues lors des auditions, il ne s'agit aucunement de créer des droits, contrairement à l'interprétation abusive qu'en font certains.

Il n'est pas possible, selon nous, de rayer d'un trait de plume toute autonomie normative conférée par la loi organique sans avoir étudié au préalable les garanties susceptibles d'en encadrer l'exercice par la loi organique. Vous en revenez en effet au principe des adaptations, alors que toutes les personnes que nous avons interrogées nous ont dit qu'il ne fonctionnait pas. D'après la lecture rapide que nous avons pu faire de vos amendements entre hier 18 heures et ce matin, vous mettez en cause l'équilibre du texte et revenez, au moyen d'une usine à gaz, à un mécanisme d'adaptation qui ne fonctionne pas. Il faut bien le dire, nous n'avons pas

encore tout compris. Il serait plus utile d'étudier les garanties propres à sécuriser le Parlement : un nombre réduit de domaines ouverts par la loi organique, une durée limitée, la clarification, dans la loi organique, des conditions dans lesquelles le Parlement peut s'opposer à une norme prise par l'assemblée de Corse, et enfin une procédure de règlement d'éventuels conflits de normes, qui pourrait figurer dans le projet de loi organique.

Vous dites qu'un projet de loi organique serait un chèque en blanc : je ne suis pas d'accord. Le projet de loi organique, c'est tout de même le Parlement qui le votera. Nous posons ici les bases principielles du dispositif, qui est le fruit d'un accord, dont nous pouvons discuter certains termes. Nous sommes ouverts à cette discussion, mais nous regrettons de ne pas l'avoir eue plus tôt avec vous, et d'avoir découvert vos amendements hier soir, à 18 heures. Nous voterons donc, à ce stade, contre ces amendements.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Je vous ferai une réponse globale, car vos observations portaient sur des thèmes qui se recoupent.

J'ai d'abord senti que les délais m'étaient vivement reprochés. Je rappelle que notre commission s'est reconstituée il y a quinze jours seulement, et que j'ai été désignée à ce moment-là. J'avais certes travaillé sur ce texte en amont, mais je n'envisageais pas de mener des auditions avant la reconstitution de la commission, car je n'imaginais pas les faire sans vous. Bien sûr, nous sommes pris par le temps. Comme l'a rappelé Mme Florennes, j'ai tenu de longues auditions en Corse jeudi dernier : il fallait bien que je me déplace pour entendre les élus de Corse, c'était la moindre des choses. Les dernières ont eu lieu lundi. Nous faisons comme nous pouvons dans les délais qui nous sont impartis ; chacun sait compter, et chacun sait de combien de temps nous disposons pour chacun des textes qui nous sont soumis.

Ensuite, je l'ai dit en ouvrant cette réunion, s'agissant d'un projet de loi constitutionnelle, il n'existe pas de délai de dépôt des amendements en commission. L'usage veut qu'on les transmette la veille au soir. Hier, par correction et sans y être tenue, j'ai tenté de présenter mes propositions d'amendement à un interlocuteur de chaque groupe, en fournissant d'ailleurs un texte consolidé, car les amendements sont difficiles à déchiffrer. J'étais pourtant retenue par la séance, puisque nous avons examiné trois textes hier après-midi et jusque tard dans la nuit. J'ai donc fait tout ce qui était en mon pouvoir pour que chacun dispose ce matin d'une information suffisante pour débattre. Et je constate, à la longueur des observations, que ceux qui ont voulu travailler ont travaillé.

Je rappelle en outre que ce que nous décidons aujourd'hui est sans incidence sur le texte. Le débat qui pèsera vraiment aura lieu en séance, sur les amendements que d'autres que le rapporteur auront pu déposer d'ici à vendredi. Aujourd'hui, je vous présente ma position, nous en débattons et nous votons sur les amendements ; j'ai compris que plusieurs d'entre eux ne

seraient pas adoptés. Puis nous confronterons nos positions en séance. C'est ainsi que les choses doivent se passer.

J'en viens au fond.

M. Parigi nous dit que nous avons pillé le texte, et beaucoup m'opposent la volonté des élus corses. Pardonnez-moi de le dire aussi crûment : nous ne sommes pas l'assemblée de Corse ! Je comprends que celle-ci ait une position très claire sur les intérêts de la Corse, mais nous avons la charge d'intérêts plus larges. Beaucoup d'entre nous ont été maires : quand un administré vient vous voir pour défendre son intérêt particulier, vous lui répondez que l'intérêt général ne se confond pas avec le sien. Je comprends les attentes des élus de l'assemblée de Corse. Notre rôle à nous, je l'ai exposé, est d'abord de cheminer sur ce statut dérogatoire : à aucun moment je ne vous propose de rejeter quoi que ce soit, je propose seulement des précisions. Notre rôle est ensuite de le faire dans le respect des principes de la République, ce qui m'amène à refuser la notion de communauté. Notre rôle est enfin de situer le statut de la Corse, au sein du titre XII de la Constitution, dans une gradation raisonnable par rapport aux autres statuts dérogatoires, qui sont ceux de l'outre-mer. Or la Corse n'est pas l'outre-mer : je rejoins la présidente Cukierman lorsqu'elle rappelle, à juste titre, que la Corse fait partie de la France métropolitaine. Nous ne parlons pas de la même chose. Dans une situation aussi délicate, on revient aux principes : c'est ce que je me suis efforcée de faire.

J'ai entendu les remarques sur la décentralisation, qui est évidemment au cœur du sujet. Nous ne sommes d'ailleurs pas exempts de responsabilités. Si nous cessions nous-mêmes d'entrer dans le détail de lois qui s'appliquent ensuite sur tout le territoire, et si nous appliquions le principe de subsidiarité, déjà inscrit dans la Constitution, nous n'en serions peut-être pas là. Il faudrait pour cela que le Gouvernement en soit d'accord. C'est une autre histoire, et un vaste débat. Je conviens qu'il devra non seulement être mené, et nous l'avons souvent mené, mais aussi être un jour suivi d'effets réels, par une véritable décentralisation au profit de tous les territoires : j'insiste, des territoires, non des peuples ni des communautés.

Venons-en aux termes qui ont suscité le plus d'observations. Population, peuple, communauté : chacun a sa version. Ce qui est certain, monsieur Kerrouche, c'est qu'il y a une composante symbolique, j'en conviens, mais pas seulement. Cet article détermine les spécificités qui justifient un statut dérogatoire. Lorsque les organes de contrôle, Conseil constitutionnel et Conseil d'État, examineront les décisions prises sur son fondement, ils vérifieront que les mesures particulières adoptées sont justifiées par ces spécificités. Cela vaut qu'il s'agisse d'une loi d'habilitation, même si vous n'en voulez pas, ou d'un acte de la collectivité. Nous devons donc être très attentifs à la manière dont ces spécificités sont décrites, et je maintiens que le terme de communauté n'est pas admissible.

Voici en quels termes le Conseil d'État a rédigé l'une de ses observations relatives au terme de communauté : *« la reconnaissance de l'existence d'un ensemble de personnes ainsi défini ne peut trouver à s'insérer dans les grands principes universalistes qui fondent la République, tout particulièrement le principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction d'origine, de race ou de religion énoncé à l'article premier de la Constitution, comme l'indivisibilité de la République et l'unicité du peuple français [...] »*. Je crois que nous pouvons le suivre sur ce que sont les grands principes de la République. Il me paraîtrait donc contraire à tous ces principes de maintenir le terme de communauté.

D'ailleurs, ceux qui ont assisté aux auditions le savent : paradoxalement, les élus corses ne tiennent pas tant que cela à ce terme. Ce qu'ils demandent, c'est la reconnaissance du peuple corse. La communauté est pour eux un pis-aller, auquel ils ne sont guère attachés, mais sur lequel ils se sont accordés. Je pense que nous ne pouvons pas souscrire à cet accord, car la communauté n'est qu'un ersatz de peuple. Et je rappelle que le peuple corse n'a pas été admis, pour les raisons mêmes qu'indique le Conseil d'État.

J'en viens au mécanisme proposé. Je ne partage pas l'analyse selon laquelle nous reviendrions en arrière, et ce pour deux raisons.

En premier lieu, ce mécanisme a le mérite d'exister, là où le texte transmis par l'Assemblée nationale est d'une ambiguïté totale. Il prévoit une habilitation, sans dire qui habilite ni sur quoi ; la loi organique fera finalement ce qu'elle voudra, et peut-être pas grand-chose. Quand je parle d'habilitation, je n'invente rien. Le texte constitutionnel lui-même prévoit que la collectivité de Corse peut être habilitée à décider de l'adaptation des normes, et qu'elle peut également être habilitée à fixer les normes dans les matières où s'exercent ses compétences. L'habilitation figure donc dans le texte ; je ne l'ajoute pas par fantaisie pour revenir en arrière. Préciser ce mécanisme constitue plutôt un pas en avant.

En second lieu, mes chers collègues, nous sommes tous sénateurs, et nous n'aurons pas la main sur la loi organique. Vous savez parfaitement, monsieur Kerrouche, comment sont adoptées les lois constitutionnelles et organiques. Une loi constitutionnelle requiert l'accord des deux assemblées. Pour une loi organique, en revanche, l'Assemblée nationale aura le dernier mot, à la majorité absolue de ses membres. Si nous voulons garder un minimum la main sur ce statut, il faut donc en décider nous-mêmes, dans la Constitution.

Que souhaitons-nous faire, au juste ? J'entends des choses différentes. Veut-on transférer à la Corse, complètement et définitivement, des pans entiers de la législation ? Ce serait lui donner le statut de la Polynésie française ou de la Nouvelle-Calédonie, et ce n'est pas l'objet du texte. Je souhaite une gradation entre ces statuts, parce qu'il faut une cohérence. On ne peut pas dire que la population en Corse soit dans la même situation que celle de la Polynésie, au regard de l'histoire, des systèmes juridiques ou des coutumes ;

la comparaison serait tout à fait abusive. Dans la gradation que nous devons raisonnablement établir, il ne peut donc être question de transfert.

S'il ne s'agit pas de transfert, il s'agit de décentralisation. Or la décentralisation met en concurrence la collectivité, en l'occurrence la collectivité de Corse, le Parlement et le pouvoir réglementaire. Pour éviter cette concurrence, que le Conseil d'État a lui aussi jugée néfaste, nous devons trouver un mécanisme.

Monsieur Kerrouche, votre proposition inspirée du modèle espagnol ne me déplaît pas fondamentalement. Elle consiste à transférer pour une durée déterminée, à faire le point au terme de celle-ci, et à prévoir que le Parlement puisse entre-temps reprendre la main. Il le ferait, par exemple, s'il estimait que les spécificités de l'île ne justifiaient pas la décision prise par la collectivité de Corse. Cela existe ailleurs, j'en conviens. Ce n'est pas antinomique avec ce que je propose. Dès lors que l'on autorise une intervention normative locale dans des matières déterminées, il faut bien, à un moment donné, une habilitation, et je crois que nous sommes d'accord sur ce point. Cette habilitation ne porte pas nécessairement sur un point précis : elle peut aussi couvrir un pan entier du droit, pour une durée donnée. Je n'y suis pas hostile, et cela me paraît tout à fait possible. Une telle habilitation évite la concurrence législative, puisqu'elle fixe des bornes, et crée une forme de clause de revoyure. C'est la loi organique qui le précisera.

Il n'y a donc pas de retour en arrière. Le statut que vous évoquez prévoyait que la collectivité de Corse demande au Parlement de légiférer pour adapter les normes. Je propose, moi, que l'habilitation soit donnée à la collectivité de Corse pour qu'elle procède elle-même aux adaptations. La situation est sensiblement différente, et c'est une avancée, car la main reste au pouvoir local, dans les limites de l'habilitation qui lui est accordée. Une habilitation sera de toute façon nécessaire, puisqu'il s'agit non de transférer des compétences, mais de les décentraliser : l'État conserve alors la faculté d'intervenir dans les mêmes matières que la collectivité. Nous ne sommes donc pas si éloignés l'un de l'autre, monsieur Kerrouche ; votre proposition, que je trouve intéressante, consiste à calibrer l'habilitation de façon à laisser suffisamment la main à la collectivité. Ce pouvoir d'adaptation aurait alors un véritable sens, et ne se réduirait pas à une habilitation au cas par cas.

Il ne s'agit donc pas d'un retour en arrière, pour trois raisons : d'abord, nous précisons le dispositif ; ensuite, ce n'est plus le Parlement qui décide, mais la collectivité ; enfin, l'habilitation peut avoir une ampleur importante, *ratione temporis* et *ratione materiae*, comme l'on dit, tout en écartant le risque, bien réel, de concurrence législative.

Nous avons un chemin à trouver. Mon but était de cheminer sur ce point, et je pense que nous avançons, même si ce n'est pas exactement dans les termes de l'accord. Je ne reviendrai pas sur ce que j'ai dit de certains de ces

termes, mais je m'efforce de ne fermer aucune porte, et des précisions resteront à apporter. Je cherche à faire véritablement basculer ce pouvoir normatif vers la collectivité de Corse, en introduisant un mécanisme qui oblige à inscrire les textes d'habilitation à l'ordre du jour. On m'objectera qu'une obligation d'inscription, même constitutionnelle, ne garantit pas que l'on inscrive un tel texte. Mais la Constitution dispose aussi que le Président de la République promulgue les lois : personne ne peut l'y contraindre, et pourtant il le fait. On peut donc penser que l'inscription dans la Constitution d'une obligation d'inscrire un texte à l'ordre du jour produira son effet, d'autant que cette demande pourra être portée par un parlementaire au moyen d'une proposition de loi ; sinon, autant partir du principe que la Constitution n'est pas respectée.

Mme Cécile Cukierman. – Nous n'irons pas à Versailles tout de suite...

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – J'ai essayé de cheminer, avec des termes qui ne plaisaient peut-être pas, je le comprends, mais qui ne plaisaient pas davantage aux élus corses. J'ai cherché, dans le respect des principes, à aboutir à un pouvoir d'adaptation ou de fixation des normes réellement utilisable dans le cadre que fixerait la Constitution. Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale renvoie tout à la loi organique, et l'on ne sait absolument pas ce que l'on en fera.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement n° 1 vise à réécrire les caractéristiques qui justifient le pouvoir d'adaptation et de fixation des normes attribué à la collectivité de Corse.

Mme Cécile Cukierman. – Si j'étais taquine, ce que je ne suis pas du tout, je dirais qu'il manque à cette belle description la force du patrimoine naturel de la Corse. Peuple ou communauté, je ne sais, mais il y a en tout cas des espèces endémiques ! Je le dis avec un peu d'ironie, car cette énumération pose une véritable question. Nous tournons autour d'un problème comme autour d'un chewing-gum collé que personne ne parvient à décoller : on en enlève un bout, il en reste toujours. La formulation du rapporteur va dans le bon sens. Mais, à vouloir énumérer les patrimoines dans la Constitution, nous sortons de notre rôle, et nous en oublions.

L'amendement n° 1 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement n° 2 tend à instaurer le mécanisme d'habilitation que je vous ai décrit.

M. Éric Kerrouche. – J'entends votre volonté de trouver une voie intermédiaire, mais cet amendement ne correspond pas à nos attentes. Nous

voterons donc contre, en espérant trouver lundi une solution acceptable par tous.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Encore faut-il l’écrire, mon cher collègue.

M. Éric Kerrouche. – Nous n’écartons pas cette possibilité.

L’amendement n° 2 n’est pas adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement rédactionnel n° 3 porte sur l’emplacement de la mention des droits et libertés constitutionnellement garantis.

L’amendement n° 3 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement n° 4 vise à consacrer le caractère administratif des actes pris par la collectivité de Corse, à en confier le contrôle juridictionnel au Conseil d’État et à supprimer le principe de non-régression.

L’amendement n° 4 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement n° 5 tend à supprimer le rappel de l’article premier de la Constitution, qui est redondant.

L’amendement n° 5 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement n° 6 porte sur un point que je n’ai pas abordé et qui figurait déjà dans le texte : la possibilité pour le Gouvernement d’intervenir par ordonnance pour adapter lui-même les règles législatives nationales aux spécificités de la Corse. C’est assez classique dans les statuts dérogatoires, et cela permet, le cas échéant, au Gouvernement d’aller plus vite que par une loi d’habilitation. Le texte prévoyait que le Gouvernement ne pouvait intervenir que dans les matières ne relevant pas de la compétence de la collectivité de Corse. Il me semble qu’une intervention dans toutes les matières permettrait une adaptation assez rapide, y compris à la demande de l’assemblée de Corse.

Mme Cécile Cukierman. – Cela permettrait-il de modifier, par exemple, le code du travail ?

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Oui, si les spécificités énoncées à l’article 72-5 le justifient : le caractère d’île méditerranéenne, le relief montagneux et, dans la rédaction issue de l’amendement que nous avons adopté, le patrimoine historique, linguistique et culturel singulier.

Mme Cécile Cukierman. – Ma question ne porte pas tant sur votre amendement que sur le texte lui-même : il pourra donc demain permettre de modifier le code du travail ou le droit de l’urbanisme ?

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Cette disposition reprend celle qui figure déjà à l’article 74-1 de la Constitution pour les collectivités d’outre-mer.

L’amendement n° 6 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement n° 7, qui doit être lu en combinaison avec l’amendement n° 8, précise que la consultation des électeurs de Corse ne sera obligatoire que pour le premier projet de loi organique ; pour les suivants, il appartiendra à la collectivité de la solliciter ou non et au Gouvernement d’en apprécier l’opportunité, sans quoi nous entrerions dans un mécanisme lourd.

L’amendement n° 7 est adopté.

Après l’article unique

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement n° 8 tend à inscrire cette consultation obligatoire dans un article non codifié.

L’amendement n° 8 portant article additionnel est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, président. – Il nous reste à voter sur l’avis global émis par la commission sur le texte, sous réserve de l’adoption des amendements de la commission. Pour que la règle du jeu soit claire, si cet avis favorable n’est pas adopté, la commission émettra un avis défavorable.

M. Éric Kerrouche. – Je ne comprends pas !

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Il n’y a pas de texte de commission, mais il y a une position, qui découle des amendements adoptés. La question est de savoir si vous voulez que j’aie la défendre.

Mme Audrey Linkenheld. – Comme mes collègues, je ne comprends pas quel texte la présidente de la commission défendra. Vous nous proposez un avis favorable alors que votre amendement principal a été rejeté : je ne vois là aucune cohérence.

M. Éric Kerrouche. – Le texte examiné lundi sera celui de l’Assemblée nationale : pourquoi avons-nous voté ces amendements, puisqu’ils ne seront pas intégrés au texte discuté en séance ?

Mme Cécile Cukierman. – Nous venons de nous prononcer sur les amendements du rapporteur, et nous nous réunirons de nouveau lundi pour examiner les amendements de séance, qui seront en partie les mêmes que ceux que nous avons examinés ce matin. Nous ignorons donc encore quel sera l’avis majoritaire de la commission sur l’ensemble des amendements, et le texte sera encore différent. Pourquoi voter sur un texte virtuel ?

M. Marc-Philippe Daubresse, président. – Mme le rapporteur défendra en séance, au nom de la commission, les amendements adoptés ce matin, ou ceux qui le seront lundi ; elle ne défendra évidemment pas les amendements rejetés au nom de la commission ; l’un de nos collègues pourra toutefois les présenter de nouveau.

Mme Cécile Cukierman. – Nous votons sur un rapport, voilà tout.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Nous votons sur ce qui s’est passé et proposons au Sénat d’adopter ce projet de loi sous réserve de l’adoption des amendements de la commission.

M. Éric Kerrouche. – Pardonnez-moi, mais j’ai vraiment besoin de pédagogie. S’agissant d’un projet de loi constitutionnelle, la commission n’établit pas de texte : les amendements que nous adoptons n’y sont donc pas intégrés. Ce vote n’a pas la même portée que nos votes habituels.

M. Marc-Philippe Daubresse, président. – Si, car Mme le rapporteur a besoin de défendre la position de la commission en séance publique.

M. Éric Kerrouche. – Certes, mais la portée de ce vote n’est en rien identique à celle de nos votes habituels, et c’est bien ce qui fait la particularité de cette procédure.

Mme Olivia Richard. – C’est la même chose pour le projet de loi de finances : nous votons un rapport et des amendements en commission, mais nous n’examinons pas de texte de commission en séance.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Le vote du rapport a simplement pour objet de retracer les débats de notre commission ; il n’a pas d’autre portée, puisque nous n’établissons pas de texte.

La commission décide de proposer au Sénat d’adopter le projet de loi constitutionnelle, sous réserve de l’adoption de ses amendements.

Les sorts des amendements examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article additionnel après Article 3			
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	1	Spécificités de la Corse	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	2	Encadrement du pouvoir normatif de la collectivité de Corse	Rejeté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	3	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	4	Caractère administratif des actes de la collectivité de Corse et suppression du principe de non-régression	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	5	Suppression d’un alinéa redondant	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	6	Champ du pouvoir d'adaptation par ordonnances du Gouvernement	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	7	Consultation facultative des électeurs de Corse sur les textes organiques mettant en œuvre le statut d'autonomie	Adopté
Mme Muriel JOURDA, rapporteur	8	Consultation obligatoire des électeurs de Corse sur le premier projet de loi organique mettant en œuvre le statut d'autonomie	Adopté

AUDITION DE MME FRANÇOISE GATEL, MINISTRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA DÉCENTRALISATION

MARDI 13 OCTOBRE 2026

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous entendons ce matin Mme Françoise Gatel, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, sur le projet de loi constitutionnelle pour une Corse autonome au sein de la République, que l'Assemblée nationale a adopté en première lecture le 23 juin dernier.

Comme vous le savez, ce projet est l'aboutissement d'un processus ouvert en mars 2022, le « processus de Beauvau », qui a conduit le Président de la République à proposer, devant l'assemblée de Corse, en septembre 2023, *« une autonomie dans la République, mais pas contre l'État, ni sans l'État »*. Un projet d'écriture constitutionnelle a été négocié avec les élus de l'île au début de 2024. Le Conseil d'État a rendu son avis le 17 juillet 2025 – un avis particulièrement étayé et fort critique, mais dont aucune recommandation n'a été retenue par le Gouvernement. Le projet de loi a ensuite été déposé sur le bureau du Sénat à la fin de juillet 2025, avant d'en être retiré pour être déposé, en avril 2026, sur celui de l'Assemblée nationale.

Après les statuts législatifs de 1982, 1991 et 2002, et la création de la collectivité unique de Corse, effective depuis 2018, le projet dont nous sommes saisis vise à inscrire, pour la première fois, une collectivité métropolitaine dans notre Constitution, par un article 72-5 nouveau qui lui serait spécifiquement consacré.

J'identifie, à ce stade, trois principaux enjeux que la discussion de ce texte à l'Assemblée nationale n'a pas épuisés, mais a peut-être même contribué à renforcer.

La première problématique est celle de la reconnaissance des singularités de la Corse et de la portée qui s'y attache. Le premier alinéa du nouvel article 72-5 qui nous est proposé dote en effet la Corse d'un *« statut d'autonomie »* qui tient compte de ses *« intérêts propres »*, liés à ses caractéristiques d'île méditerranéenne, à son relief montagneux et à sa *« communauté insulaire, historique, linguistique, culturelle, ayant développé un lien singulier à [sa] terre »*.

Le Conseil constitutionnel a rappelé, à plusieurs reprises, que l'indivisibilité de la République, l'égalité devant la loi et l'unicité du peuple français s'opposent *« à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance »*. Le Conseil d'État, dans son avis, a estimé que la reconnaissance

d'une communauté dotée de droits spécifiques « *ne peut trouver à s'insérer dans les grands principes universalistes qui fondent la République* » et a proposé une autre rédaction, que le Gouvernement n'a pas retenue. L'Assemblée nationale a, pour sa part, ajouté un alinéa rappelant que les normes prises par la collectivité assurent l'égalité de tous sans distinction « *conformément à l'article 1^{er}* » de la Constitution.

Ma première interrogation est donc simple, madame la ministre : quelle portée accordez-vous à ce premier alinéa, et plus précisément à la reconnaissance dans la Constitution de l'existence d'une communauté corse ? Cet alinéa pourra-t-il demain servir de fondement, comme semble le suggérer le Conseil d'État, à l'institution d'une préférence, par exemple en matière foncière, fiscale ou linguistique, au bénéfice de ceux qui se rattachent à cette communauté ?

Le deuxième enjeu est celui du pouvoir normatif qu'il est prévu d'accorder à la collectivité de Corse. L'Assemblée nationale n'a pas modifié les alinéas correspondants, qui permettent à la collectivité d'être habilitée, de manière permanente, à adapter les lois et règlements dans n'importe quelle matière que déciderait le législateur organique, mais aussi à fixer les normes, législatives ou réglementaires, dans les matières où s'exercent ses compétences propres, c'est-à-dire celles que le législateur ordinaire lui aura décentralisées.

Ce faisant, s'agissant du pouvoir d'adaptation, le projet de loi constitutionnelle va, pour la Corse, plus loin que ce que prévoit l'article 73 de la Constitution pour les départements et régions d'outre-mer, à savoir une habilitation donnée au cas par cas par le législateur ou le Gouvernement.

Dans cette architecture inédite, il nous est proposé de confier à la collectivité de Corse un pouvoir normatif propre, *sui generis*, qui emprunte, pour ses compétences décentralisées, à celui des collectivités d'outre-mer de l'article 74, mais qui va, s'agissant de l'adaptation des normes nationales, au-delà de ce que la Constitution prévoit pour les régimes ultramarins. L'Assemblée nationale a certes exclu du champ de ce pouvoir normatif les matières régaliennes, mais le Conseil d'État y a vu le risque d'une « *concurrence permanente entre pouvoirs* » et, de fait, d'« *un transfert de compétences sans limites qui n'existe pour aucune collectivité quel que soit son régime* ».

Ma deuxième série de questions est donc la suivante, madame la ministre : pourquoi ne pas avoir retenu la rédaction du Conseil d'État, inspirée de l'article 73, qui subordonnait l'exercice d'un pouvoir d'adaptation à une habilitation donnée, selon le cas, par la loi ou par le règlement ? Dans le schéma retenu, une fois la loi organique adoptée, le Parlement conservera-t-il la faculté de légiférer pour la Corse dans les matières concernées par le pouvoir d'adaptation, et une loi postérieure pourra-t-elle modifier une norme fixée par la collectivité par cette voie ? Comment, en somme, le Gouvernement

entend-il prévenir la « concurrence permanente entre pouvoirs » sur laquelle le Conseil d'État vous avait expressément alertée ?

Le troisième enjeu est, à mon sens, celui du renvoi, très large, à la loi organique pour la fixation du champ et des modalités d'exercice de cette autonomie. Champ, conditions et réserves de l'exercice du pouvoir normatif, nature des actes de la collectivité, contrôle de ces derniers par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel, principe de non-régression sociale et environnementale : tout, ou presque, est renvoyé à une loi organique dont les contours sont particulièrement larges. L'essentiel de l'autonomie de la collectivité de Corse sera donc entre les mains du législateur organique.

À cet égard, mes questions sont les suivantes : le Gouvernement a-t-il déjà réfléchi à ce que pourraient être les grandes lignes de ce projet de loi organique ? S'agissant du contrôle des actes de la collectivité, comment faut-il comprendre le partage « *en fonction de leur nature* » entre le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel ? Est-ce à dire que les normes locales prises dans le domaine de la loi auront nécessairement une valeur législative, sur le modèle néo-calédonien, puisque soumises au contrôle du Conseil constitutionnel, et par suite au mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) ? Pourquoi ne pas avoir plutôt retenu le modèle polynésien, dans lequel tous les actes de la collectivité conservent un caractère administratif ?

Enfin, concernant le principe de non-régression introduit par l'Assemblée nationale, je m'interroge sur les modalités de sa mise en œuvre : comment fixer le point de départ de cette non-régression ? S'agit-il de la norme sociale ou environnementale nationale en vigueur à la date de la délibération de la collectivité ? Si oui, qu'advient-il dans le cas où la norme nationale en cause serait modifiée, dans un sens plus protecteur, après la prise de la délibération ? La règle locale pourra-t-elle rester « moins-disante », car appréciée à l'aune des seules normes en vigueur à la date de son édicton, ou la non-régression implique-t-elle une obligation d'alignement après chaque évolution, dans un sens plus protecteur, de la norme nationale en cause ?

Mes interrogations sont nombreuses, mais – vous le savez très bien, madame la ministre – le Sénat assure, aux termes de l'article 24 de la Constitution, la représentation des collectivités territoriales. Nous sommes à ce titre attachés à examiner lucidement la portée et les conséquences d'une révision constitutionnelle qui entend répondre à une aspiration forte d'une de nos collectivités à plus de différenciation.

Je rappelle que notre assemblée s'est résolument engagée en faveur de la différenciation territoriale et que le Sénat n'a jamais confondu unité de la République et uniformité. Prenons l'exemple des outre-mer : le Président du Sénat s'est, lui-même, personnellement engagé à veiller à l'inscription régulière à l'ordre du jour de propositions de loi adaptant les normes législatives nationales aux caractéristiques et contraintes ultramarines. Mais le Sénat sait aussi que chaque mot inscrit dans la Constitution produit

du droit. Nous devons donc peser précisément la portée de ce que nous écrivons, et de ce que d'autres pourront en faire.

Mme Françoise Gatel, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation. – Vous avez raison, madame la présidente : ce texte très important doit être examiné avec lucidité et responsabilité.

Rappelons quelques principes : notre Nation hésite souvent entre deux idées d'elle-même et de l'égalité républicaine. La première considère que l'égalité commande l'uniformité ; selon la seconde, l'égalité exige parfois que soit prise en compte la singularité. C'est le sens profond du débat qui nous réunit aujourd'hui.

Notre République a voulu faire l'unité des citoyens ; cette œuvre immense est fondatrice de notre pacte national. Mais un principe vivant peut devenir une mécanique d'impuissance et d'inefficacité.

Le projet de loi constitutionnelle qui vous est soumis porte une certaine idée de la République : une République suffisamment forte pour faire confiance et suffisamment sûre d'elle-même pour reconnaître la diversité de ses territoires.

Cette question accompagne notre histoire politique depuis plus de deux siècles. La France s'est construite autour d'une ambition singulière : faire nation, en réunissant des territoires, des histoires et des identités diverses dans une même communauté de destin – j'emploie à dessein le mot de « communauté ».

Pour autant, la République n'a jamais nié les réalités territoriales. La question n'est pas de savoir si les territoires sont différents – ils le sont. Il s'agit plutôt de déterminer comment la République prend en considération ces différences pour tenir sa promesse d'égalité et d'unité, tout en répondant à l'exigence d'efficacité. La promesse républicaine d'égalité n'implique pas l'identité des situations ; elle exige au contraire que les réponses soient adaptées. Nul ne le sait mieux que votre chambre.

L'histoire contemporaine de la décentralisation est celle de cet apprentissage. Lorsque Gaston Defferre conçut les grandes lois de décentralisation, certains y virent une menace pour l'unité nationale. Lorsque la Constitution fut révisée en 2003 pour consacrer l'organisation décentralisée de la République, d'autres redoutèrent une fragmentation démocratique. À chaque étape, la République s'est révélée plus forte que les craintes suscitées. Je le dis avec conviction : les nations ne se brisent pas lorsqu'elles reconnaissent leurs différences ; au contraire, elles se fragilisent lorsqu'elles se raidissent et refusent de les voir.

Ce projet de loi constitutionnelle s'inscrit dans cet esprit. Il ne rompt pas avec l'unité républicaine, mais prolonge l'adaptation de nos institutions aux réalités du pays. Il se distingue toutefois des étapes précédentes de la décentralisation par sa nature même. En effet, cette révision n'est pas

théorique et générale : elle s'inscrit dans un processus historique, politique, démocratique et institutionnel propre à la Corse.

Depuis plusieurs décennies, la question institutionnelle corse est plus qu'une question d'organisation administrative. Elle est devenue le support d'un dialogue démocratique entre l'État et les représentants de l'île, parfois difficile et souvent interrompu, mais progressivement reconstruit.

Le texte qui vous est soumis est le fruit de cette histoire. Il vise à apporter une réponse constitutionnelle sécurisée à une situation singulière : non parce que la Corse serait extérieure à la Nation ou formerait un ensemble séparé de la République, mais parce que la combinaison singulière de ses caractéristiques géographiques, économiques et culturelles a conduit la République à rechercher, avec les élus corses, une réponse qui est – je vous le concède – sans équivalent dans notre histoire récente.

La Corse est singulière, d'abord, par sa géographie. Une carte suffit à le montrer : la Corse est une île située au cœur du bassin méditerranéen, à environ 180 kilomètres de Nice et à 12 kilomètres de la Sardaigne, région italienne – 35 % de l'électricité consommée en Corse provient d'ailleurs d'Italie. Une île n'est pas seulement un espace entouré d'eau ; c'est un univers. Tout y est différent, du transport de l'énergie aux relations entre les habitants, du foncier au logement, de l'approvisionnement à la gestion des déchets ; c'est tout aussi vrai en Corse que dans les îles du Ponant, au large de la Bretagne.

La Corse est aussi une île montagneuse, dont le relief contraint l'aménagement du territoire, l'accès aux services publics et les équilibres économiques. Elle s'inscrit dans un bassin méditerranéen dont les îles, comme la Sardaigne et la Sicile, bénéficient, pour la plupart, d'un statut d'autonomie. Je pense aussi aux Açores dans le cas du Portugal, dont le statut a pu faciliter le développement tout en maintenant un lien étroit avec leur nation.

À cette singularité géographique s'ajoute une histoire institutionnelle particulière. La Corse a été à l'avant-garde de la différenciation. En 1982, le statut dit « Defferre » reconnaît une première singularité dans l'organisation territoriale de l'île. En 1991, le statut dit « Joxe » approfondit cette logique en créant une collectivité territoriale spécifique. Entre 1999 et 2001, le processus de Matignon ouvre une nouvelle étape, qui n'aboutit pas, essentiellement en raison de la cohabitation, reportant le débat d'une génération. Les réflexions constitutionnelles engagées en 2018 ouvrent ensuite explicitement la perspective d'une inscription de la Corse dans la Constitution.

Cette histoire n'est pas linéaire : elle est faite d'avancées, de suspensions, de dialogues interrompus et repris, mais elle demeure continue. Elle a aussi été marquée par des événements douloureux, par des violences qui ont laissé des blessures profondes. Chacun garde en mémoire l'assassinat du préfet Claude Érignac, qui frappa la République au cœur et bouleversa la nation. Chacun se souvient également de la mort en détention d'Yvan

Colonna, qui suscita une profonde émotion et raviva des tensions que beaucoup voulaient croire dépassées. Ces événements ne s'effacent pas ; ils rappellent les incompréhensions accumulées et les dialogues interrompus qui nourrissent les impasses et nous obligent à réfléchir.

En 2022, à la suite de ces épisodes de violence, s'ouvrit un processus démocratique, sous l'impulsion du Président de la République. À sa demande, Gérald Darmanin, alors ministre de l'intérieur, engagea le processus dit « de Beauvau » : un dialogue politique, juridique et démocratique inédit avec les élus de Corse, dont je veux saluer l'engagement et le sens des responsabilités.

Aucune révision constitutionnelle importante ne peut naître d'une formule juridique : il faut une volonté politique, un processus historique, une confiance reconstruite et un dialogue patient entre responsables, afin de rechercher une voie d'entente malgré les divergences.

Ce dialogue a reposé sur une exigence rarement compatible avec les facilités du débat public : celle du compromis, c'est-à-dire la recherche de ce qui peut être durablement partagé. Le compromis n'est pas un renoncement. Le processus de Beauvau a fait émerger une conviction commune : la nécessité de construire une solution dans la République et par la République. Les élus de Corse, malgré des convictions différentes, ont accepté d'emprunter le chemin du dialogue et de la responsabilité.

Cette volonté commune s'est traduite dans l'accord politique du 11 mars 2024. Quelques jours plus tard, l'assemblée de Corse a adopté, à l'unanimité moins une voix, le projet d'écritures constitutionnelles qui en était issu. Le Gouvernement vous présente aujourd'hui ce texte, dans la version adoptée par l'Assemblée nationale le 23 juin dernier.

Cette adoption montre que, dans un contexte parlementaire complexe, parfois nerveux, et sur une question aussi sensible, un compromis assumé est possible pour faire aboutir le processus de Beauvau. Le débat à l'Assemblée nationale s'est déroulé dans un climat plutôt apaisé, ce qui suscite en Corse une forte attente à l'approche des débats au Sénat.

Vous le savez mieux que personne, une révision constitutionnelle suppose un vote conforme des deux assemblées, puis l'approbation du Congrès à la majorité des trois cinquièmes. Dès lors, il est essentiel que le Sénat fasse montre de sagesse dans ses apports au projet de loi constitutionnelle et dans son appréciation des principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale. Des craintes peuvent s'exprimer sur plusieurs points ; je souhaite que nous puissions en débattre dans l'esprit de responsabilité et de confiance qui caractérise la Haute Assemblée.

La rédaction retenue par l'Assemblée nationale introduit le principe de non-régression et préserve celui d'égalité. Ces dispositions soulèvent des questions juridiques qui rendent d'autant plus importants les travaux de votre commission.

Au moment où le débat s'ouvre au Sénat, je veux saluer les travaux menés de longue date et avec constance par la chambre des territoires sur les conditions d'une différenciation territoriale compatible avec l'unité de la République.

La révision constitutionnelle exige un accord suffisamment large pour dépasser les alternances, les sensibilités et les majorités du moment.

Nous devons d'abord regarder ce que dit exactement le texte et ce qu'il ne dit pas. Il y est question d'une Corse autonome au sein de la République, donc dans le cadre de la Constitution française, sous l'autorité de la souveraineté nationale et dans le cadre indivisible de la République. Ce texte ne remet en cause ni l'indivisibilité de la République, ni l'unicité du peuple français, ni la souveraineté nationale, ni les libertés publiques et les droits garantis par la Constitution. Dans son avis, le Conseil d'État a d'ailleurs considéré que ce projet d'autonomie ne heurtait aucun des grands principes qui fondent la République.

Parce que la Corse est une collectivité territoriale de la République, le Gouvernement a choisi d'inscrire cette évolution dans le cadre de l'article 72 de la Constitution. Il ne s'agit ni de créer un régime d'outre-mer relevant des articles 73 ou 74, ni de déroger au droit de l'Union européenne. Le nouvel article 72-5 donnerait à la collectivité de Corse des capacités renforcées d'adaptation de la loi et un pouvoir normatif dans les domaines relevant de ses compétences.

En cohérence avec l'avis du Conseil d'État, l'Assemblée nationale a ajouté un alinéa excluant les matières régaliennes du champ dans lequel la collectivité de Corse pourrait être habilitée à fixer des normes. Les modalités d'exercice des compétences, les procédures applicables, les conditions d'habilitation, les mécanismes d'évaluation et les garanties de contrôle seront définis par la future loi organique ; c'est ainsi que l'on aboutira à un dispositif sécurisé et sécurisant.

Cette révision constitutionnelle constitue donc une première étape et le fondement d'un travail que devra ensuite mener le législateur organique. Ce processus devra obligatoirement comprendre une consultation démocratique en Corse. Cette méthode, à la fois sage et responsable, associe largement le Parlement au processus : la Constitution fixerait les principes nécessaires, tandis que le Parlement définirait les modalités précises de leur mise en œuvre.

Je veux insister sur ce point, car des inquiétudes s'expriment. Certains craignent que l'autonomie ouvre progressivement un espace juridique échappant au contrôle démocratique. Le dispositif qui s'inscrira dans la loi organique repose sur une logique inverse : l'autonomie doit être une responsabilité exercée dans le respect constant des principes républicains. Cette méthode est fidèle à l'esprit de la décentralisation : faire confiance tout en évaluant, accorder des responsabilités tout en maintenant les garanties

nécessaires. Il ne s'agit donc nullement d'un dessaisissement, mais d'une responsabilité encadrée.

Cette responsabilité vaut aussi pour les collectivités locales : demander plus de capacités d'action implique d'en répondre devant les citoyens. L'autonomie proposée n'est ni une décharge de responsabilité, ni un transfert de difficultés, ni un moyen pour l'État de s'effacer. Celui-ci continuera d'exercer pleinement ses missions régaliennes. Il demeurera garant de la sécurité, de l'ordre public, de l'égalité des droits et du respect des principes républicains. Il poursuivra avec la même détermination la lutte contre toutes les formes de criminalité organisée qui fragilisent les institutions et menacent la confiance démocratique. Il ne peut y avoir d'autonomie durable sans un État fort. Celui-ci ne décide pas de tout – nous nous plaignons souvent de l'embolie et de l'impuissance qui résultent de telles prétentions –, mais il garantit partout les mêmes droits fondamentaux, la continuité des services publics et la cohésion de la Nation. L'autonomie n'est pas le retrait de l'État ; c'est simplement une autre manière d'organiser son action.

Les communes et les intercommunalités de Corse devront être pleinement associées à cette évolution. Le Gouvernement est particulièrement attentif à ce que l'autonomie de la collectivité de Corse ne crée aucune tutelle sur les communes. Les maires demeurent les premiers représentants de la République dans la vie quotidienne de nos concitoyens. La future loi organique devra donc garantir leur place, leur libre administration et leur participation aux évolutions à venir.

Cette loi organique devra être élaborée avec méthode. Nous ne pouvons donc pas vous présenter aujourd'hui un texte ; nous avons choisi de le construire ensemble, dans le respect des compétences de chacun et en associant au processus, comme tout au long du processus de Beauvau, l'ensemble des élus de Corse. Le Parlement y participera naturellement, puisqu'il détient le pouvoir législatif, ainsi que les élus de la collectivité de Corse et ceux du bloc communal, mais aussi les acteurs économiques, sociaux et consulaires et la société civile.

La loi organique fera également l'objet d'une consultation des électeurs inscrits sur les listes électorales en Corse, conformément au choix de l'Assemblée nationale. Certains y verront une précaution supplémentaire, qui s'ajoute aux arbitrages du législateur organique, au contrôle de l'État et à celui du Conseil constitutionnel. Nous y voyons pour notre part une exigence démocratique : une évolution aussi importante de l'organisation territoriale ne peut durer que si elle repose sur l'adhésion des élus, des institutions locales et des citoyens.

Je le dis avec conviction : jamais le Parlement – en l'occurrence, aujourd'hui, le Sénat – n'a été aussi central dans la construction d'une telle réforme. Rien ne peut se faire sans le Sénat et le Parlement ; rien ne pourra se faire contre eux.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Madame la ministre, je dois avouer que votre propos n’a que peu répondu à mes questions !

Mme Françoise Gatel, ministre. – Au moins partiellement !

Mme Muriel Jourda, présidente. – J’espère que nos débats vous permettront d’approfondir vos réponses, notamment pour ce qui est des sujets, certes techniques, de la concurrence, crainte par le Conseil d’État, des pouvoirs du Parlement et des élus corses, ou encore de la valeur, législative ou réglementaire, des normes locales.

M. Jean-Jacques Panunzi. – On ne peut parler de la Corse sans évoquer sa situation sociale. De toutes les régions de France, c’est la plus pauvre. Son budget est exécuté chaque année grâce à la solidarité nationale, de laquelle nous sommes évidemment reconnaissants. Aujourd’hui, 70 000 personnes y vivent sous le seuil de pauvreté et 120 000 à 130 000 personnes sont au Smic, sur une population de 370 000 habitants. Les ressources mobilisables sont donc limitées.

Je sors d’une campagne sénatoriale au cours de laquelle j’ai contacté tous les maires de ma circonscription. Aucun ne s’inquiète de l’autonomie : ce n’est pas le débat. Ils veulent simplement savoir si elle permettra de régler les problèmes de la Corse. Or, dans le projet de loi constitutionnelle que vous nous soumettez, il est impossible d’entrevoir ou d’espérer quoi que ce soit, puisque tout est renvoyé à la loi organique.

En 2016, j’ai été l’un des premiers à parler d’autonomie. En effet, comme président du conseil général de la Corse-du-Sud, j’avais constaté les limites de ce que je pouvais faire en appliquant les normes nationales. Certaines lois ne pouvaient tout simplement pas s’appliquer en Corse, du fait des spécificités et des handicaps liés à son insularité. Appliquer une loi nationale à une région qui n’a pas connu la même richesse que les autres ne fait que scléroser davantage son développement. C’est particulièrement évident dans le domaine agricole : on ne peut appliquer en Corse les mêmes règles qu’en Beauce ou en Brie, alors que les plus grandes parcelles cultivées de l’île dépassent rarement cinq ou six hectares.

Tout le monde reconnaît qu’il faut adapter certaines lois à la Corse. Mais quelles sont aujourd’hui les ressources de ce territoire ? Comment financer les mesures que l’autonomie permettra ? L’État s’engagera-t-il dans un plan de relance pour la Corse, comme il l’a fait pour d’autres régions après-guerre ? Nous n’avons jamais bénéficié d’un tel plan, si ce n’est en 2002, dans le cadre du processus de Matignon, grâce à Lionel Jospin.

Au début du processus de Beauvau, j’ai demandé aux élus et au ministre Gérald Darmanin de constitutionnaliser la loi du 22 janvier 2002, aboutissement du processus de Matignon, que l’Assemblée de Corse avait presque unanimement approuvé. On prévoyait alors pour la Corse un principe d’adaptation de la loi ainsi qu’un plan de relance de quelque

2 milliards d'euros. Le texte que vous nous proposez maintenant est loin de ces engagements.

Madame la ministre, j'interrogeais déjà l'an dernier François Rebsamen, alors ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, sur les recettes produites par la Corse et sur ce qu'elle coûte à l'État. Nous ne connaissons ni les flux entrants ni les flux sortants. Comment envisager de donner plus de pouvoirs à la Corse si nous ne savons pas si elle pourra les financer elle-même ?

Au cours du processus de Beauvau, le ministre de l'intérieur nous a rappelé que la Corse et les territoires d'outre-mer pouvaient prétendre à l'autonomie, mais sans les subventions ni les dotations de l'État. Pouvez-vous alors m'expliquer comment bâtir quelque chose de solide sans connaître les flux financiers liés à la Corse ?

Mme Françoise Gatel, ministre. – Je reviendrai d'abord, madame la présidente, sur votre question relative au pouvoir normatif qui serait donné à la collectivité de Corse, ainsi qu'à son articulation avec la loi nationale.

La possibilité d'adapter les normes n'est pas un principe nouveau. Les articles 73 et 74 de la Constitution comportent déjà, pour l'outre-mer, des dispositions permettant au droit local de différer du droit national.

Les acteurs du processus de Beauvau n'ont jamais eu l'intention de permettre à la collectivité de Corse d'adapter les règles dans des domaines régaliens, tels que la défense ou l'organisation juridictionnelle. C'est précisément ce que le texte adopté par l'Assemblée nationale est venu préciser.

J'en viens à vos interrogations, madame la présidente, monsieur le sénateur Panunzi, concernant le recours à la loi organique, et j'espère que ma réponse ne vous paraîtra pas dilatoire. La loi organique que vous écrirez si le processus constitutionnel aboutit encadrera précisément les domaines et les conditions dans lesquels la collectivité de Corse pourra être habilitée à adapter le droit national. Conditions et réserves seront fixées par cette loi organique.

Il ne s'agit ni d'un saut dans le vide ni d'un grand soir. Si le texte constitutionnel poursuit son chemin, la Nation, au travers du Congrès, confirmera que des pouvoirs d'adaptation pourront être accordés à la Corse. Il faudra ensuite définir ces pouvoirs dans une loi organique qui reste à écrire : tout n'est pas ficelé ni arrêté ! Ce nouveau texte se construira avec le Parlement et les élus de Corse, selon un processus dont je reconnais qu'il est inhabituel en France. Nous procédons généralement de manière verticale : de hauts esprits conçoivent l'organisation, puis on l'exécute... Le processus actuel peut nous dérouter, mais il vise à permettre, au terme d'une procédure législative et démocratique, de définir les habilitations et les adaptations.

Les questions que vous me posez, comme celles de l'Assemblée nationale, permettent d'entamer la réflexion sur une première esquisse de la loi organique qui pourra être élaborée après le Congrès, si celui-ci aboutit.

Monsieur le sénateur Panunzi, j'ai écouté votre intervention avec beaucoup d'intérêt. Oui, la Corse a des particularités, y compris sociales. C'est pourquoi nous proposons de lui permettre d'adapter les conditions dans lesquelles l'action publique s'y exerce, en tenant compte de ses spécificités et sans remettre en cause l'unité de la République, puisque l'autonomie n'est pas l'indépendance. Dès lors, il n'est aucunement question de voir disparaître la solidarité nationale. La Corse reste dans la République et dans la Nation ; les particularités que nous lui reconnaissons ne bouleversent pas l'unité républicaine, mais la préservent.

Les conditions de financement seront adaptées, comme elles le sont régulièrement dans le cadre des lois de finances, mais le soutien de l'État ne disparaîtra pas. La Corse, j'y insiste, ne devient pas indépendante : c'est un territoire auquel des adaptations sont accordées, comme cela a déjà été fait avec la création de la collectivité unique. Les départements subsistent comme circonscriptions administratives, avec des préfets, mais les compétences départementales n'ont pas disparu.

Je peux donc être très affirmative pour vous rassurer sur ce point : la relation financière de péréquation ne change pas aujourd'hui. Les lois de finances en déterminent chaque année les modalités.

Quant à votre souhait de connaître précisément les flux entrants et sortants, le budget de la Corse et le montant de la péréquation, je prends bonne note de votre demande, à laquelle il me paraît tout à fait possible de répondre, bien que je ne sois pas en mesure de le faire à cet instant. Les commissions des finances seraient d'ailleurs ravies de mener cet exercice !

Mme Lana Tetuanui. – Ce débat sur l'autonomie de la Corse me fait penser à celle de la Polynésie française. Je veux à cette occasion rendre hommage à M. Gaston Flosse, ancien président de la Polynésie française et sénateur, qui s'est battu à Paris, notamment dans cette chambre, pour que la Polynésie française obtienne un statut d'autonomie, renforcé depuis 2004.

Notre territoire est à 20 000 kilomètres de Paris et non à 180 kilomètres de Nice... Ce n'est pas une seule île, mais cent dix-huit, réparties sur un espace maritime vaste comme l'Europe !

Concernant l'autonomie, je voudrais quelque peu vous rassurer, chers collègues. La Polynésie française relève de l'article 74 de la Constitution et dispose d'un statut d'autonomie défini par une loi organique, qui précise les compétences de la collectivité. Les compétences régaliennes restent exercées par l'État. Les communes polynésiennes relèvent du droit commun, défini par le code général des collectivités territoriales. Il serait donc utile de s'inspirer de ce qui se fait à 20 000 kilomètres d'ici... Il ne faut pas avoir peur de l'autonomie ! Nous n'avons pas eu peur – Gaston Flosse n'a pas eu peur – de

doter la Polynésie française d'un tel statut. Nous avons demandé l'autonomie, qui n'est pas l'indépendance, même si, en tahitien, un même mot traduit ces deux concepts.

Madame la ministre, vous rappelez que la République est une et indivisible. Pourtant, elle est allée très loin pour acheter la paix en Nouvelle-Calédonie, où les accords de Bougival ont proposé la reconnaissance d'une double nationalité. Depuis la Polynésie, nous observons ces évolutions et nous disons : chiche ! Si nos amis de Nouvelle-Calédonie obtiennent cette reconnaissance, nous pourrions, nous aussi, demander une nationalité polynésienne. Certes, personne n'a voulu de ces accords, mais ils témoignent de l'évolution des esprits à Paris. Il y a quinze ou dix ans, on ne voulait pas en entendre parler ; aujourd'hui, les choses avancent petit à petit.

Madame la ministre, ma question est donc simple : quelle différence y a-t-il entre l'autonomie proposée pour la Corse et celle dont bénéficie la Polynésie française ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – Madame la ministre, je vous remercie des éléments que vous nous avez apportés ce matin. Aux termes de ce texte, un article 72-5 propre à la Corse serait inscrit dans la Constitution, tandis que les collectivités ultramarines disposent déjà de régimes constitutionnels différenciés, notamment au titre des articles 73 et 74. Plusieurs territoires ultramarins connaissent des contraintes et des spécificités géographiques, sociales et normatives au moins aussi fortes que celles qui sont invoquées pour justifier l'autonomie corse.

À ce propos, permettez-moi, cher collègue Panunzi, de vous contredire en toute amitié : la Corse n'est pas le territoire français le plus pauvre – c'est un record dont Mayotte aimerait d'ailleurs se délester...

M. Jean-Jacques Panunzi. – Je parlais de la métropole !

M. Thani Mohamed Soilihi. – Mais vous avez dit : « de toutes les régions de France »...

Madame la ministre, quelle cohérence le Gouvernement entend-il garantir entre cette nouvelle différenciation territoriale et celle qui existe outre-mer ? L'article 72-5 a-t-il vocation à rester un régime strictement singulier, ou à ouvrir une réflexion plus générale sur les possibilités d'adaptation et de pouvoir normatif offertes aux différents territoires de la République ? C'est un travail dans lequel, vous le savez, le Sénat s'est engagé.

Je précise que mes questions ne visent nullement à opposer le magnifique territoire corse à nos territoires ultramarins, ni à faire des comparaisons qui n'ont pas lieu d'être. Vous conviendrez toutefois que de telles comparaisons s'invitent nécessairement dans le débat de notre commission.

Mme Françoise Gatel, ministre. – Concernant la loi organique, il appartiendra au Parlement de définir précisément le fonctionnement le plus adapté, par des habilitations.

Quant à la capacité normative de la Corse, elle existe déjà à certains égards. La loi permet à l'assemblée de Corse d'émettre des demandes d'adaptation ; les demandes acceptées doivent pouvoir être mises en œuvre. À ce jour, 73 demandes ont été formulées. Elles sont adressées au Premier ministre, qui, en l'état actuel du droit, n'est pas tenu d'y répondre dans un délai donné. Seules 13 demandes ont reçu une réponse. Dès lors, alors que l'État, la Nation et le Parlement ont déjà reconnu à la Corse un pouvoir d'adaptation encadré par la loi, le dispositif existant mérite d'être rendu plus effectif ; c'est bien ce que nous proposons, plutôt qu'une nouveauté. La Corse pourra formuler des propositions, dans les domaines et les conditions qu'il vous appartiendra de définir, et une réponse motivée devra être apportée à ces propositions dans un délai raisonnable, sans pour autant qu'il soit obligatoire de les accepter.

Le processus de Beauvau, qui a permis de reprendre le dialogue alors que la situation était extrêmement dramatique et qu'aucune issue ne se dessinait, en est aujourd'hui à son étape constitutionnelle. Les travaux juridiques et législatifs qui restent à mener devront se poursuivre dans la concertation. J'ai rappelé qu'une consultation des Corses devrait avoir lieu : l'expression des citoyens constitue une garantie essentielle.

Je rappelle que les domaines régaliens sont d'emblée exclus du champ des habilitations, qui reste à définir, tout comme les modalités d'évaluation, de progressivité et de contrôle juridictionnel. Si nous vous avons soumis, en même temps que ce projet de réforme constitutionnelle, dont l'aboutissement dépend de vous, un projet de loi organique déjà ficelé, notre conversation n'aurait pas été fort agréable ! C'est ensemble, en responsabilité, qu'il nous faut construire une possibilité d'autonomie. Celle-ci ne se confond pas avec l'indépendance ; c'est simplement la capacité d'agir dans un champ défini.

J'en viens aux questions relatives aux outre-mer, qui montrent combien nous sommes tourmentés par l'exigence de reconnaissance et de traitement des diversités territoriales. « Tourmentés », dis-je, car cette exigence n'est pas dans notre culture : notre tradition centralisatrice et cartésienne fait que c'est avec douleur, parfois à contrecœur, que nous nous éloignons d'un modèle uniforme, sinon taylorien. Force est pourtant de constater que ce modèle corseté de l'État ne fonctionne pas.

Je l'ai toujours affirmé, au Sénat comme au Gouvernement : quand on permet aux territoires de s'adapter et d'inventer des réponses, dans un cadre garantissant l'unité de la République, tout fonctionne mieux. La prise en compte de la différenciation est devenue indispensable pour préserver à la fois l'unité de la République et la cohésion sociale.

La situation des outre-mer est toutefois différente de celle de la Corse, ce pourquoi nous n'avons pas voulu inscrire le nouveau régime d'autonomie de celle-ci à la suite des articles 73 et 74. En effet, même si je ne la qualifierais pas forcément de métropolitaine, la Corse est une île du bassin méditerranéen et non une île d'outre-mer. En outre, il n'y a pas lieu selon nous de déroger au droit de l'Union européenne, contrairement à ce qui peut se faire pour les régions ultrapériphériques au sens de celui-ci, puisque la Corse se trouve au cœur d'un bassin de vie européen. Le Conseil d'État, d'ailleurs, n'a pas remis en question la création d'un article 72-5. Celui-ci constituerait donc bien un élément de différenciation, mais au sein du dispositif législatif et réglementaire que je qualifierais, faute d'un terme plus juste, de général.

M. Thani Mohamed Soilihi. – C'est un peu tautologique, madame la ministre...

Mme Françoise Gatel, ministre. – Nous proposons de traiter de manière particulière la situation de la Corse. Cette région bénéficie depuis 1982 d'adaptations spécifiques, sans que cela ait fracassé la République. Nous poursuivons dans cette voie, selon un principe d'adaptation. La Corse a ses particularités, mais elle ne peut être isolée.

Cela ne signifie pas qu'il ne faille pas réviser les dispositions des articles 73 et 74, relatives aux outre-mer. J'entends bien et je respecte les questions que vous posez à ce propos, loin de les ignorer. Mais l'enjeu ici est notre capacité à mener à bien le processus historique et juridique engagé à Beauvau entre l'État et les élus corses, dans toute leur diversité : la construction d'un dispositif d'adaptation qui respecte l'unité de la République et dont le principe a été approuvé démocratiquement par l'Assemblée de Corse, représentante des Corses. Ce processus juridique et démocratique me paraît très intéressant, même s'il peut embarrasser les esprits.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je ne disconviens nullement de tout cela, madame la ministre. Cependant, notre collègue Jean-Jacques Panunzi insistait tout à l'heure, à juste titre, sur l'importance des questions budgétaires. Or les collectivités ultramarines sont contraintes par le cadre actuel, où elles dépendent d'un ministère, celui des outre-mer, qui ne gère que 10 % de leurs besoins budgétaires, le reste relevant des autres ministères. D'où ma question : faut-il, à terme, faire disparaître ce ministère ?

Cette question dépasse notre débat de ce matin, mais l'inscription même des collectivités ultramarines au sein d'un tel ensemble interroge, et le débat revient chaque année lors de l'examen du budget. D'où mon interrogation quant à la cohérence de ce régime et à son articulation avec celui qui est proposé pour la Corse.

M. Olivier Bitz. – Les questions d'organisation territoriale nous intéressent tous, dans cette chambre des territoires. Des demandes de différenciation s'expriment un peu partout sur le territoire national, outre-mer comme en métropole, avec une intensité et des formes très diverses.

Une question de méthode se pose sur la manière dont le Gouvernement entend traiter ces demandes.

Je salue l'esprit du processus de Beauvau, qui a permis d'apaiser la situation. Beaucoup d'entre nous estiment nécessaire d'aller plus loin pour la Corse, qui demande l'autonomie, ce qui implique une révision de la Constitution.

D'autres demandes sont beaucoup plus modestes ; je pense notamment à l'Alsace, où il n'est question ni d'autonomie ni de révision constitutionnelle. Le Gouvernement a pourtant confié à l'inspection générale de l'administration (IGA) une mission de plusieurs mois pour dresser le bilan de la collectivité européenne d'Alsace et évaluer les conséquences d'une éventuelle évolution institutionnelle. Un pré-rapport aurait été remis récemment. J'ai également cru comprendre que la Conférence des présidents du Sénat avait décidé de suspendre l'examen de la proposition de loi visant à faire sortir la collectivité européenne d'Alsace de la région Grand Est, dans l'attente des conclusions de l'IGA.

Alors, pourquoi deux approches aussi différentes ? Pourquoi, alors que les demandes corses sont bien plus importantes, le Gouvernement n'en a-t-il pas saisi l'IGA ?

Mme Françoise Gatel, ministre. – Monsieur le sénateur Mohamed Soilihi, vous soulevez en somme une question d'organisation de l'État. Toute collectivité relève de plusieurs ministères, entre le logement, le tourisme, etc. Le Sénat avait envisagé l'idée d'une loi de finances spécifique pour les collectivités territoriales, mais cette idée a été abandonnée, par crainte de voir se reproduire un mécanisme comparable à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam). Il n'en faut pas moins réfléchir à une meilleure organisation de l'État, au-delà du sujet qui nous occupe ce matin.

J'entends tout aussi bien votre question, monsieur le sénateur Bitz. Oui, l'organisation nationale me paraît aujourd'hui corsetée. Permettez-moi de prendre un exemple tiré de ma propre région, la Bretagne. Après l'abandon du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, l'État a permis, dans le cadre d'un « pacte breton », une expérimentation assez singulière du dispositif Pinel d'investissement locatif. Au lieu que l'État décide seul quelles communes pourraient en bénéficier, les élus bretons ont défini les modalités et géré une enveloppe. Cela a très bien fonctionné, au point que l'État était prêt à généraliser la méthode.

Le Sénat a souvent travaillé sur le principe de subsidiarité. Sa mise en œuvre est toutefois complexe : il faut dépasser une simple répartition des compétences et parvenir à une alliance des territoires.

S'agissant de l'Alsace et de l'approche retenue par le Gouvernement, rappelons d'abord que la procédure législative diffère de celle qui nous réunit aujourd'hui : il est question d'une proposition de loi, alors que le sujet appelle, selon moi, une concertation, une évaluation et une étude d'impact. Si l'Alsace

se reconstitue en région, que deviennent les personnels de la région Grand Est ? Qu'en pensent les autres composantes de cette région ? La démarche engagée pour la Corse est différente : des juristes y travaillent depuis quatre ans, le Conseil d'État a été sollicité, l'assemblée de Corse consultée et les acteurs économiques entendus. C'est un processus mûri, qui approche aujourd'hui de son aboutissement.

Pour autant, le Gouvernement ne s'est pas opposé à l'examen de la proposition de loi alsacienne et ne lui a pas été hostile. Avant son inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, j'avais proposé une mission d'expertise afin d'étayer le texte, y compris auprès de ceux qui pouvaient avoir un avis différent, et de mener un travail juridique, organisationnel et démocratique sérieux. J'ai également estimé nécessaire de réaliser une étude d'impact ; je l'ai dit devant les députés. Nous devons sécuriser nos décisions : toute évolution doit faire l'objet d'une telle étude. J'ai vu trop de lois présentées comme excellentes, mais adoptées sans preuve ni débat, avant que l'on constate, trois ans plus tard, qu'il fallait tout reprendre autrement. Nous devons tirer les leçons de ces erreurs.

La mission confiée à l'IGA est neutre, sans aucun parti pris. Elle doit dégager des orientations et mesurer leurs conséquences, afin que les parlementaires prennent leur décision sur la base d'éléments factuels, dans un débat qui est aujourd'hui un peu nerveux. Le processus de Beauvau pour la Corse, lui, était déjà engagé depuis quatre ans.

Nous ne sommes pas habitués aux initiatives locales, comme celles de l'Alsace et de la Corse, qui nous obligent à réfléchir et à faire évoluer les choses. Nous sommes des cerveaux parisiens centralisateurs, convaincus de savoir ce qui est bon pour les territoires... Pourtant, si le modèle fonctionnait si bien, les propos des élus seraient tout autres. Le processus de Beauvau est né d'une violence inouïe et d'une impasse totale. L'État et les élus corses ont courageusement pris leurs responsabilités pour construire une solution, dans l'unité de la République, mais à l'encontre de nos habitudes culturelles.

Nous cherchons à mener un processus sécurisé tant pour l'État que pour les Corses. Celui de Beauvau a commencé il y a quatre ans, mais la réflexion remonte à Gaston Defferre. Il y a eu des arrêts, lorsque le contexte ne permettait pas d'avancer, mais le processus n'en continue pas moins de mûrir.

Il appartiendra à la Conférence des présidents d'inscrire ou non à l'ordre du jour du Sénat la proposition de loi relative à l'Alsace. Pour sa part, l'État respecte sa parole : il a pris un engagement réel envers l'assemblée de Corse et tous les élus de ce territoire, qui se traduit dans le texte présenté à l'Assemblée nationale, dont le principe initial a été jugé conforme à la Constitution. L'État tient et tiendra ses engagements. Il revient désormais au Parlement de décider s'il veut faire aboutir ce processus courageux et responsable, qui peut nous déstabiliser parce qu'il est inhabituel et, je le

reconnais volontiers, n'a pas été conçu dans le cadre d'un processus général de décentralisation.

Les grandes lois théoriques de décentralisation conçues à Paris, où l'on répartit les compétences comme on range une pile de linge dans une armoire – ceci aux départements, cela aux régions – me laissent dubitative. Il faut plutôt partir des réalités du terrain pour trouver des solutions adaptées tout en préservant l'unité de la République. On évitera ainsi ce que l'on a vécu avec les intercommunalités, où le seuil devait être fixé à 20 000 habitants, avant que l'on redescende à 15 000, puis que l'on ajoute encore des exceptions pour les territoires de montagne où ce seuil était impossible à atteindre. Nous devons donc être prudents et exigeants, mais aussi accepter de nous faire confiance et de construire ensemble des solutions.

M. Paul Toussaint Parigi. – Madame la ministre, je souhaite d'abord vous remercier d'avoir réussi, en quelques minutes, à synthétiser quatre années de travaux autour du processus de Beauvau. L'exercice était difficile.

Je voudrais également revenir sur l'état d'esprit qui règne autour de cette table. Je crois que personne, quelle que soit son appartenance politique, ne souhaite conduire la Corse dans le mur ou la jeter dans l'abîme.

Nous sommes tous conscients, en revanche, me semble-t-il, que le statut actuel de la Corse est devenu inopérant et qu'il crée davantage de difficultés qu'il n'en résout. Il faut donc passer à autre chose.

C'est dans le cadre d'une concertation très large et, il faut le dire, largement consensuelle, qu'est né le processus de Beauvau, sur l'initiative du Gouvernement. Faut-il considérer que les troubles ou les épisodes particulièrement graves qu'a connus la Corse expliquent à eux seuls que nous soyons arrivés à cette discussion ? Certainement pas, et j'insiste sur ce point.

La question de l'autonomie de la Corse est ancienne. Dès 1922, le président Millerand évoquait déjà une organisation administrative différente de l'île, sous la forme d'une autonomie. Le débat a ensuite évolué, notamment à partir des années 1970.

Surtout, dans une démocratie, nous ne pouvons pas ignorer le suffrage universel. Depuis 2015, ce sont des autonomistes qui dirigent la Corse. Cette confiance leur a été renouvelée à deux reprises, jusqu'à leur permettre d'obtenir la majorité absolue à l'assemblée de Corse. Elle s'est encore renforcée lors des dernières élections municipales, avec la conquête de nombreuses communes.

Pour ma part, je siège ici depuis 2020. Lors des élections sénatoriales de 2026, j'ai mené une campagne essentiellement fondée sur ce texte et j'ai obtenu 84 % des voix. Le résultat est sans ambiguïté.

Au surplus, ce soutien ne vient pas d'un seul courant politique, puisque j'ai été élu avec les voix de socialistes, de radicaux, d'écologistes et d'élus de droite qui souhaitent, eux aussi, un changement profond en Corse.

Nous vivons donc un moment historique. Le Sénat est la chambre des territoires, et le territoire corse lui adresse aujourd'hui une demande claire. Il lui appartient d'y répondre, bien sûr en apportant les précisions nécessaires et en modifiant ce qui doit l'être, mais sans décevoir l'attente qui s'exprime.

M. Francis Szpiner. – Il serait trop long de revenir sur toute l'histoire et la philosophie du débat. Je voudrais néanmoins rappeler une chose : dans cette salle, il y a peut-être beaucoup de croyants dans l'autonomie, mais nous ne sommes que deux pratiquants, Lana Tetuanui et moi.

En Polynésie française, l'autonomie est aussi fiscale et il n'existe pas de revenu de solidarité active (RSA). C'est pourquoi, madame la ministre, lorsque vous présentez ce processus comme une évolution institutionnelle, je voudrais aussi, quitte à paraître trivial, que nous parlions d'argent. Je suis très étonné, en particulier, qu'aucune étude d'impact n'ait été produite.

L'un des rares éléments rassurants du texte est la perspective d'une consultation des Corses par référendum. Car il existe une différence entre être élu sous l'étiquette autonomiste et se prononcer explicitement sur un projet d'autonomie, dans lequel il faudra ensuite mettre les mains dans le cambouis, si je puis dire.

Comment financera-t-on l'éducation ? Comment financera-t-on la santé ? Quels transferts financiers seront assurés entre l'État et la collectivité de Corse ? Tels sont les véritables sujets. Je rappelle qu'aujourd'hui la collectivité de Corse exerce déjà certaines compétences, notamment en matière de déchets, et qu'elle rencontre de grandes difficultés à les assumer. Si vous voulez faire l'autonomie, expliquez donc comment elle sera financée !

Or je ne trouve, dans le texte qui nous est soumis, aucun élément permettant de comprendre comment une collectivité autonome de Corse, réclamée par nombre de personnes, pourrait financer les compétences qui lui seraient attribuées.

Je pourrais formuler d'autres observations, mais je ne souhaite pas transformer cet échange en querelle. Je réagirai néanmoins à la comparaison faite avec l'Alsace. Pardonnez-moi d'être un peu polémique et de casser l'ambiance, mais, en Alsace, on ne plastique pas les gendarmeries et on ne tue pas les préfets.

Mme Françoise Gatel, ministre. – Je souhaite que, quelles que soient les convictions de chacun, le dialogue demeure responsable.

Précisément en raison des événements auxquels vous faites allusion, monsieur le sénateur, je n'ai jamais dit que « tout cela était formidable ». J'ai dit qu'il s'agissait d'un chemin à construire.

Je ne me permettrai évidemment pas de vous donner des leçons de droit, monsieur le sénateur, mais il faut procéder dans l'ordre.

La première étape est constitutionnelle. Elle doit permettre d'ouvrir, éventuellement, une nouvelle phase, celle de l'habilitation. Le raisonnement est celui d'un entonnoir : à quoi servirait-il d'écrire dès aujourd'hui une loi organique si nous ne savons même pas si la Constitution en permettra l'adoption ?

Que nous commencions à échanger sur cette future loi organique, j'y suis favorable, mais il faut distinguer les différents niveaux juridiques.

Un texte constitutionnel n'a vocation à régler ni les transferts de compétences ni les transferts financiers.

La question qui nous est posée aujourd'hui est plus simple : voulons-nous permettre à la Corse, dans l'unité de la République, alors qu'elle dispose déjà d'une organisation institutionnelle spécifique avec une assemblée unique, d'adapter certaines normes dans des domaines qui ne relèvent pas du pouvoir régalien ?

On ne doit pas confondre l'article 74 de la Constitution et le futur article 72-5.

Les questions financières se poseront lorsqu'il y aura, le cas échéant, des transferts de compétences. À ce stade, rien de tel n'est décidé, et nous n'avons par ailleurs jamais dit que nous allions transférer la santé ou l'éducation.

Il ne faut donc pas se faire peur. Il faut examiner les choses avec responsabilité, dans l'ordre et au bon niveau.

Je comprends parfaitement que le Sénat puisse être profondément bousculé par un débat qui touche à l'organisation de la République, d'autant plus qu'il n'est saisi qu'aujourd'hui d'un processus qui mûrit déjà depuis quatre ans. Comme on dit en mer, « ça gîte », ça secoue.

Je sais toutefois que le Sénat sera exigeant et rigoureux, et c'est indispensable.

Vous êtes saisis d'une proposition d'évolution construite dans le cadre du processus de Beauvau. Mais il faut aussi rappeler que, dès 1982, la Corse bénéficiait d'adaptations spécifiques, sans que cela remette en cause l'unité de la République.

Il suffit d'ailleurs de regarder d'autres îles européennes, comme la Sardaigne ou la Sicile, qui ont connu un développement autonome soutenu par l'État tout en conservant un attachement profond à la nation.

Notre position est donc claire : la Corse demeure pleinement dans la République et toute différenciation doit être construite dans le respect des principes d'unité et d'égalité républicaines.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Je voudrais revenir sur un sujet que vous semblez hésiter à traiter, celui de la loi organique.

Or cette loi fixera précisément les modalités selon lesquelles le pouvoir d'adaptation pourra être exercé. Il paraît donc important de connaître dès maintenant la position du Gouvernement. Le Parlement décidera *in fine*, conformément à la Constitution, mais c'est tout de même l'exécutif qui propose.

Vous venez d'indiquer que le pouvoir d'adaptation dont dispose déjà la Corse fonctionne mal, notamment parce qu'aucune obligation n'impose au Premier ministre de répondre aux demandes qui lui sont adressées.

La loi organique pourrait-elle prévoir une obligation de réponse du Premier ministre, ainsi qu'un mécanisme permettant qu'un texte soit examiné lorsque l'exécutif ne répond pas dans le délai imparti ?

Mme Françoise Gatel, ministre. – Je vais vous répondre très précisément, madame la présidente.

Je ne cherche absolument pas à éviter le débat sur la loi organique. Si nous disposions déjà d'un texte entièrement élaboré, validé et sécurisé, y compris au regard de la consultation démocratique à venir, nous avancerions avec ce que j'appellerais une « assurance tous risques ».

Les interrogations que vous exprimez, je les ai entendues également à l'Assemblée nationale ; elles sont parfaitement légitimes.

Le débat constitutionnel ne doit d'ailleurs pas être seulement un moment de validation abstraite. Il peut permettre d'avancer concrètement sur certaines garanties. Nous l'avons déjà fait à l'Assemblée nationale, puisque certains champs de compétences ont été explicitement exclus et qu'une consultation obligatoire a été introduite.

Ensuite, si nous instaurons un nouveau pouvoir d'adaptation, il faut qu'il fonctionne effectivement. Dans le dispositif actuel, l'absence de réponse constitue précisément l'une des principales difficultés. Je suis donc tout à fait favorable à ce qu'une obligation de réponse soit prévue, qu'elle relève du Premier ministre ou du Parlement selon qu'il s'agit d'un texte réglementaire ou législatif. Cette réponse doit être motivée et intervenir dans un délai déterminé.

À défaut, nous créerions un leurre, puisque nous reproduirions exactement le système existant, qui ne fonctionne pas.

Le Gouvernement et, le cas échéant, le Parlement devront donc se donner les moyens de répondre effectivement aux demandes d'adaptation formulées par les élus corses.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Pour reprendre vos propres termes, madame la ministre, il faut sécuriser les décisions que nous prenons.

Mme Françoise Gatel, ministre. – Vous avez oublié la moitié de ma formule, madame la présidente, avec tout le respect que je vous dois : j'ai parlé d'un processus à la fois « sécurisé et sécurisant ». Je persiste et signe !

Mme Muriel Jourda, présidente. – Je vous remercie, madame la ministre. Il nous reste néanmoins plusieurs interrogations, notamment financières. Je serai attentive à ce que vous puissiez répondre aux questions de M. Panunzi sur les flux financiers concernant la Corse, auxquelles il n’a pas encore obtenu de réponse.

M. Jean-Jacques Panunzi. – Soyons clairs : je n’ai jamais été opposé, par principe, à l’autonomie et j’accompagnerai le processus aussi loin qu’il devra aller. Je voudrais simplement rappeler un élément concernant le processus de Matignon. À l’époque, le principe d’une adaptation de la loi avait déjà été voté. Mais il n’a jamais pu être mis en œuvre parce que la Corse n’avait pas été inscrite dans la Constitution. C’est la raison pour laquelle les demandes sont restées sans réponse.

Le dispositif juridique existe donc déjà largement. Il suffit, au fond, de constitutionnaliser ce qui avait été imaginé sous Lionel Jospin en 2002. Si cela avait été fait plus tôt, nous serions déjà en train d’examiner les lois organiques et nous aurions probablement déjà franchi l’étape du Congrès.

Mme Françoise Gatel, ministre. – J’ai proposé à Mme la présidente de transmettre à la commission un document retraçant l’ensemble des dispositifs de simplification adoptés en faveur des collectivités territoriales, ainsi que ceux qui sont encore en cours d’examen. Plusieurs d’entre eux ont d’ailleurs déjà été approuvés par le Sénat dans le cadre du projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales et demeurent en attente de leur examen définitif par l’Assemblée nationale.

Ce point de l’ordre du jour a fait l’objet d’une captation vidéo, disponible en ligne sur le site du Sénat.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

M. Jean-Jacques Panunzi, sénateur de la Corse-du-Sud

M. Paul-Toussaint Parigi, sénateur de la Haute-Corse

M. Michel Castellani, député de la Haute-Corse (1^{re} circonscription)

M. Paul-André Colombani, député de la Corse-du-Sud (2^e circonscription)

M. Laurent Marcangeli, député de la Corse-du-Sud (1^{re} circonscription)

Assemblée de Corse

Mme Marie-Antoinette Maupertuis, présidente

Direction des affaires civiles et du sceau (DACS)

Mme Valérie Delnaud, directrice des affaires civiles et du sceau

M. Clément Henry, chef du bureau du droit constitutionnel et du droit public général

M. Adrien Tanné, rédacteur au sein de ce bureau

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Mme Marie Gautier-Melleray, directrice générale

M. Éric Ferri, sous-directeur des compétences et des institutions locales

M. Adrien Brunel, chef du bureau des structures territoriales

Constitutionnalistes

M. Bertrand Faure, professeur de droit public à l'université de Nantes

M. Olivier Beaud, professeur de droit public à l'université Paris-Panthéon-Assas

M. Benjamin Morel, maître de conférences en droit public à l'université Paris-Panthéon-Assas

M. Julien Jeanneney, professeur de droit public à l'université de Strasbourg

M. Jean-Michel Blanquer, professeur de droit public à l'université Paris-Panthéon-Assas

Mme Géraldine Chavier, professeure de droit public à l'université Paris 1-Panthéon Sorbonne

Mme Wanda Mastor, professeure de droit public à l'université de Corse Pasquale Paoli

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

M. François-Xavier Ceccoli, député de la Haute-Corse (2^e circonscription)

M. Jean Hugues Noël Robert, représentant de l'association C.O.R.S.I.C.A

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES EN DÉPLACEMENT

Déplacement en Corse (15 octobre 2026)

Assemblée de Corse

M. Gilles Giovannangelli, président du conseil exécutif de Corse
M. Hyacinthe Vanni, vice-président de l'assemblée de Corse
Mme Nadine Nivaggioni, vice-présidente de l'assemblée de Corse
M. Jean-Martin Mondoloni, président du groupe *Un Soffiu Novu*
M. Jean-Christophe Angelini, président du groupe *Avanzemu*
M. Pierre Ghionga, président du groupe *Un'Altra Strada*
M. Paul-Félix Benedetti, président du groupe *Core in Fronte*
M. Romain Colonna, président du groupe *Fà Populu Inseme*
M. Gilles Simeoni, conseiller exécutif chargé des relations institutionnelles et du statut d'autonomie de la Corse

Élus municipaux de Corse

M. Antoine Peraldi, maire de Corrano, membre du conseil d'administration de l'association des maires de Corse du Sud
M. Pierre-François Bellini, maire de Carbuccia, membre du conseil d'administration de l'association des maires de Corse du Sud
M. Don-Marc Albertini, président de l'association des maires de la Haute-Corse

Préfecture de Corse

M. Éric Jalon, préfet de Corse-du-Sud, préfet de Corse
Mme Véronique Deprez-Boudier, préfète de Haute-Corse

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl24-869.html>