

**XIe Congrès de l'AFDC de Toulon (15-17 juin 2023)**

**Seconde session de l'Atelier n° 2, le 16 juin 2023 après-midi**

**Faculté de droit – Amphi 100**

**PROJETS DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE  
ET DÉCENTRALISATION TERRITORIALE  
EN MÉTROPOLE ET OUTRE-MER DEPUIS 2017**

**par Olivier GOHIN**

*Professeur émérite de l'Université Paris – Panthéon-Assas  
Co-président de l'Atelier n° 2 du XIe Congrès*

Traiter, dans le cadre du présent congrès qui – pandémie oblige - suit celui de Lille de juin 2017, des projets de révision constitutionnelle relatifs à la décentralisation territoriale et remettre ainsi à jour ce droit constitutionnel, c'est partir du constat que ni l'Association française de droit constitutionnel (AFDC) ni l'Association française de droit des collectivités locales (AFDCL) ni l'Association des juristes en droit des outre-mer (AJDOM), pour en être membre parmi d'autres associations et d'autres adhérents, n'ont abordé cette question depuis lors, après les commentaires abondants et souvent mal informés, sinon mal intentionnés de la révision opérée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, complétée sur quelques points accessoires, en la matière, par celle du 23 juillet 2008, la dernière loi constitutionnelle en date, sous la Ve République.

On observera, d'ailleurs, qu'après six ans de disette congressionnelle, parler des pouvoirs locaux et de la démocratie locale à travers neuf communications a nettement moins la cote, au sein de l'AFDC, qu'aborder la question des pouvoirs et des contre-pouvoirs, avec vingt-huit communications : en 2023, le droit constitutionnel et le droit des collectivités territoriales est donc au tiers – et même un peu moins - de la théorie du droit et de la science politique. *E cosi* pour faire leur place connue et méritée, à Toulon, à nos nombreux collègues et donc amis italiens.

Toutefois, pour les juristes contemporains, il a un lien patent entre le droit constitutionnel qui est nécessairement le droit de tout État et le droit des collectivités territoriales, composantes autonomes d'un État unitaire, tel que la France ou l'Italie, y compris dans une construction européenne dont on peut tout de même se demander raisonnablement si elle n'est pas une construction politique, dès la déclaration Schuman de 1950, et si elle est bien une organisation internationale, depuis le traité CECA de 1951.

Or, en droit français, ce lien s'établit avec la Constitution de 1946 qui sort du droit de la colonisation, celui de l'ancien Empire français, par le droit de la décentralisation, celui de la nouvelle République française, avec la distinction préservée, jusqu'en 2003, entre départements

d'outre-mer qui sont une sous-catégorie constitutionnelle maintenue des départements et les territoires d'outre-mer qui sont une catégorie constitutionnelle disparue. On observera, d'ailleurs, que les négociateurs français des traités européens ont eu soin de transposer, dans le droit communautaire, les notions de « *départements français d'outre-mer* » intégrés et de « *pays et territoires d'outre-mer* » associés, puis, du reste, de substituer, dans le droit de l'Union, aux départements français d'outre-mer la liste géographique de ces départements, à l'instar *ab initio* de l'Espagne et du Portugal. Voilà qui permet la circulation des régions ultrapériphériques françaises en régime d'assimilation, même adaptée, à l'intérieur du régime de l'article 73 (tel est le cas de la Guyane et de la Martinique) ou entre les régimes des articles 74 et 73 (tel est le cas de Mayotte), voire leur maintien dans le régime de l'article 74 (tel est le cas de Saint-Martin).

Autrement dit, sous la Ve République, dans le droit constitutionnel de la décentralisation territoriale, en métropole - terme volontairement rétabli, à l'article 74-1 nouveau, par l'importante révision de 2003 – comme dans les outre-mers, la stabilité juridique semble acquise au bénéfice de cette importante réforme relative à la République décentralisée, sous réserve de quelques ajustements de détail, à l'occasion de la révision de 2008, aux articles 72-3, 73 et 74-1. Or, la stabilité de ce droit n'est qu'apparence car elle dissimule les mouvements de fond en faveur d'une réforme des institutions administratives françaises.

On ne fait pas allusion, en ce sens, aux nombreuses propositions de loi constitutionnelle, objet à peine abordé dans la doctrine publiciste car il relève de la science politique prédictive, et non du droit public positif en une matière où l'initiative du Président de la République est décisive en fait, sans être toujours réussie en droit, tant s'en faut : on n'a jamais vu de proposition de loi venir réviser le texte de la Constitution de 1958, ce qui supposerait, après adoption du texte en termes identiques par les deux assemblées parlementaires, la perspective d'un référendum de l'article 89, alinéa 2, alors obligatoire, quand l'exécutif de la Ve République ne saurait prendre à la légère le risque d'un résultat contre lui ou même sans lui, au fond. Car, ces propositions, parfois répétées d'une législature à l'autre, ne sont que d'affichage politique pour le ou les députés ou sénateurs qui en sont les auteurs, à supposer qu'ils le soient vraiment. Par exemple, trois propositions de lois constitutionnelle seulement étaient relatives à la décentralisation sur les quatre-vingt-seize déposées sur le bureau de l'Assemblée nationale, au cours de la XVe législature (2017-2022) :

- la proposition n° 773 du député de l'Essonne Nicolas Dupont-Aignan, enregistrée le 19 mars 2018, tendant à permettre d'abroger ou de suspendre, dans les collectivités de la Guyane et de Mayotte, l'application du droit du sol pour l'obtention de la nationalité ;

- la proposition n° 807 du député de Mayotte Mansour Kamardine et autres collègues, enregistrée le 21 mars 2018, visant à renforcer, notamment, l'appartenance des outre-mer à la République ;

- la proposition n° 4155 de la députée de La Réunion Nathalie Bassire et autres collègues, enregistrée le 21 mai 2021, visant à redéfinir la qualification du territoire national par rapport à ses collectivités territoriales d'outre-mer, comprendre ceci : remplacer, à l'article 74-1 précité, « *métropole* » par « *France hexagonale* » dont la Corse, selon une géométrie de mathématiques modernes.

Aucune de ces propositions de loi constitutionnelle n'a prospéré et il en est de même tant devant l'Assemblée nationale que devant le Sénat, tant avant que depuis le changement de

législature, en juin 2022 : on citera, en ce sens, la proposition n° 749 de la sénatrice de la Loire Cécile Cukierman et autres collègues, enregistrée le 4 juillet 2022, visant à remettre la liberté et l'égalité au cœur de la décentralisation, ce qui est un bien vaste programme. Toutefois, il faut réserver le sort différent de la proposition n° 682 du sénateur de la Manche Philippe Bas et autres collègues, enregistrée le 29 juillet 2020, pour le plein exercice des libertés locales. Voilà un texte qui a été adopté devant le Sénat, dès le 20 octobre 2020,, et transmis, le lendemain, à l'Assemblée nationale où il est en souffrance depuis cette date, renvoyé à sa commission des lois, sous la XV<sup>e</sup> législature achevée, puis sous la XVI<sup>e</sup> législature en cours.

Sur ce terrain ainsi déblayé, on en vient donc enfin au sujet posé dont votre co-président s'est chargé parce qu'il restait, à tort, en déshérence. Pour traiter des projets de révision constitutionnelle portant sur la décentralisation territoriale, en métropole et outre-mer depuis 2017, on distinguera :

- les révisions entreprises (**I**) : ce qui a été fait et raté, sous la XV<sup>e</sup> législature (2017-22), dans la configuration du fait majoritaire, à défaut vérifié d'accord requis par l'article 89, al. 2 du Sénat d'opposition à cette majorité à l'Assemblée nationale ;

- les révisions à entreprendre (**II**) : ce qui est envisager ou à envisager et qui pourrait être raté, sous la XVI<sup>e</sup> législature en cours, dans la configuration de la majorité relative, à défaut potentiel,

- . d'une part, d'adoption en première lecture par la première assemblée saisie ou d'adoption en termes identiques par les deux assemblées, sans possibilité - qui plus est - de recours à l'article 49, alinéa 3 devant l'Assemblée nationale ;

- . d'autre part, d'adoption à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des exprimés au Congrès, selon l'article 89, alinéa 3, sachant qu'en l'état actuel des choses, le référendum constitutionnel de l'article 11 est juridiquement exclu alors que celui de l'article 89, alinéa 2 est politiquement écarté. Car, le précédent d'avril 1969 et son échec, comme celui de septembre 2000 et son abstention ont laissé des traces de même que le référendum législatif de mai 2005 de rejet massif de la Constitution européenne aura déjà rendu prudents, sinon timorés quatre présidents de la République successifs, depuis près de vingt ans, y compris en faveur de la lutte consensuelle contre le changement climatique.

## **I. LES RÉVISIONS ENTREPRISES**

Deux projets de révision constitutionnelle sont à retenir : le projet n° 911 du 9 mai 2018 pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (**A**) et le projet n° 2203 pour un renouveau de la vie démocratique du 29 août 2019 (**B**). Au-delà des mots qui ne veulent rien dire – du moins, on aura évité les acronymes acrobatiques du genre MAPTAM, NOTRe, 3DS, *etc* – on évitera la distinction surfaite entre une autre démocratie et une nouvelle démocratie pour rester sur les chiffres objectifs qui, quant à eux, ne mentent pas sur le contenu : 911 et 2203.

### **A. Le premier projet n° 911 de mai 2018**

Le Conseil d'État est saisi du premier projet, le 6 avril 2018, et il rend son avis en Assemblée générale, le 3 mai suivant. Sur les dix-huit articles du texte, trois seulement sont relatifs aux collectivités territoriales, deux modifiant les articles 72 et 73, le troisième introduisant une disposition particulière à la Corse.

En ce qui concerne la modification des articles 72 et 73, il est renvoyé à l'avis du Conseil d'État en date du 7 décembre 2017 qui retient, sans surprise, y compris pour le Premier ministre,

autorité de saisine, la nécessité d'une révision préalable pour ouvrir la possibilité d'une double différenciation entre collectivités territoriales. Il s'agit,

- en premier lieu, de permettre, par un complément à l'article 72, alinéa 2 de la Constitution, d'attribuer des compétences spécifiques, mais « *en nombre limité* » - sans autre précision dans le projet - alors même que ces collectivités relèvent d'une même catégorie, par exemple les communes, ce qui revient à opérer un arbitrage en faveur du principe de subsidiarité contre le principe d'égalité ;

- en second lieu, de permettre, par une nouvelle rédaction de l'article 72, alinéa 4 de la Constitution, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements de déroger à des dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences, identiques ou différenciées, « *éventuellement après une expérimentation* », ce qui revient, là encore, à affaiblir le principe d'égalité, notamment après une expérimentation qui ne serait plus toujours une mise entre parenthèse temporaire du principe d'égalité locale, avant généralisation ou abandon, mais parfois – et, sans doute, le plus souvent - une différenciation pérenne.

Tel est bien le sens de l'avis du Conseil d'État en date du 3 mai 2018 qui, sur ce point, vient approuver avec enthousiasme ce premier projet de loi constitutionnelle dans lequel il voit, selon ses termes ici résumés, une garantie de souplesse et d'efficacité de l'action publique locale. Du reste, cette construction est bien celle de l'article 15 du projet adopté par le Conseil des ministres du 23 avril 2018 et enregistré sous le n° 911, à la présidence de l'Assemblée nationale, le 9 mai 2018.

Or, depuis 2003, cette logique de la différenciation normative entre collectivités territoriales est déjà celle qui prévaut dans le droit des collectivités territoriales d'outre-mer assimilées, régies par l'article 73 de la Constitution : les départements d'outre-mer, c'est-à-dire, la Guadeloupe, La Réunion et Mayotte, les régions d'outre-mer, c'est-à-dire la Guadeloupe et La Réunion, et les collectivités territoriales uniques, c'est -à-dire la Martinique et la Guyane, du moins tant que le département et la région de Guadeloupe n'auront pas fait ce choix statutaire. On part de la distinction claire – elle est de droit constitutionnel positif - entre l'adaptation par chacune des collectivités territoriales concernées de leur droit législatif ou, depuis 2008, réglementaire,

- soit dans le champ de leurs compétences propres (al. 2),

- soit dans le champ des compétences de l'État (al. 3), sauf deux limitations : l'une matérielle concernant les matières de souveraineté (al. 4) et l'autre géographique relative au département et à la région de La Réunion (al. 5),

le tout dans les conditions et sous les réserves d'une loi organique d'habilitation et dans le respect des libertés fondamentales (al. 6).

Par l'article 17 du projet n° 911 est envisagé le changement cosmétique de la rédaction du dispositif de l'article 73, dans les outre-mers concernés, sans rien modifier au fond :

- les alinéas 2 et 3 sur l'adaptation du droit dans les compétences des collectivités ou de l'État deviennent le nouvel alinéa 2, avec le respect des libertés fondamentales de l'alinéa 6 ;

- les alinéas 4 et 5 sur les limitations matérielle et géographique sont maintenus, même ajustés.

En revanche, une nouvelle procédure d'adaptation est prévue :

. une habilitation à adapter le droit législatif ou réglementaire, opérée par décret en Conseil des ministres pris après avis du Conseil d'État, au nouvel alinéa 3, ce qui traduit, à contre-courant, le choix de l'exécutif national contre le délibératif local ;

- une ratification, en cas d'adaptation habilitée du droit législatif, consignée au nouvel alinéa 6 : est prévu le dépôt, à chaque session ordinaire, d'un projet de loi de ratification des délibérations d'adaptation législative permise et habilitée dont la caducité est retenue en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de vingt-quatre mois suivant l'habilitation. Cette prescription est dans la logique précédente en faveur du national contre le local, ici en faveur du législatif national – sur le modèle des ordonnances de l'article 74-1, sans pertinence aucune, car sans rapport avec le droit des collectivités territoriales de l'article 73 – dès lors que l'adaptation de leur droit est opérée dans le domaine de la loi.

Il ne sert à rien, pourtant, de venir compliquer, de façon recentralisée et confuse, une procédure d'adaptation qui, dans les outre-mers concernés, n'est pas déjà si simple par elle-même et peu et même trop peu utilisée, d'ailleurs.

En ce qui concerne le nouvel article 72-5 de la Constitution, prévu par l'article 16 du projet n° 911, il s'agit de reconnaître et de garantir, dans la loi fondamentale, le caractère particulier déjà retenu, pour la région de Corse, par la loi n° 82-214 du 2 mars 1982 sur l'organisation administrative et la loi du 30 juillet 1982 sur les compétences même si la collectivité territoriale de Corse, créée par la loi du 13 mai 1991, est, quant à elle, de statut « *spécifique* », selon le Conseil constitutionnel par sa décision explicite sur ce point du 9 mai 1991 : celui de l'article 72, alinéa 1<sup>er</sup> – 2<sup>e</sup> phrase.

Or, après l'échec de la consultation locale légalement prévue du 6 juillet 2003 sur la fusion de la collectivité territoriale de Corse de 1991 et des deux départements décentralisés, en Corse, de 1975 en une nouvelle collectivité de Corse, cette nouvelle collectivité est finalement créée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, par une réforme de législation ordinaire opérée *motu proprio* par le législateur ordinaire via l'article 30 de la loi NOTRe portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015. On soulignera, d'ailleurs que la collectivité de Corse est bien, quant à elle, « *à statut particulier* » (CGCT, art. L. 4421-1), lequel emporte, depuis la révision de 2003, la possibilité, mais non l'obligation d'une consultation sur la modification de son organisation, selon l'article 72-1, alinéa 3 de la Constitution. Cet article 72-5 nouveau a donc pour objet de consolider cette réforme subreptice et ainsi de légitimer, par l'exercice du pouvoir constitutionnel, le passage en force du pouvoir législatif : « *La Corse est une collectivité à statut particulier au sens du premier alinéa de l'article 72* » (al. 1<sup>er</sup>).

Mais, il s'agit aussi d'aller, dans l'adaptation du droit législatif ou réglementaire applicable en Corse, plus loin que ce que permet en droit positif, depuis la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales, selon un processus non contraignant pour l'État que l'Assemblée de Corse a mis en œuvre tardivement et faiblement, avant de s'en détourner face à la réticence des administrations et à l'inertie du Gouvernement. Il est donc prévu ceci : « *Sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, ces adaptations peuvent être décidées par la collectivité de Corse dans les matières où s'exercent ses compétences et si elle y a été habilitée, selon le cas, par la loi ou le règlement. Ces adaptations sont décidées dans les conditions prévues par la loi organique* », à l'article 72-5, alinéa 2 nouveau de la Constitution à réviser.

En mai 2018, l'avis du Conseil d'État, comme l'exposé des motifs du projet n° 911 insistent, l'un et l'autre, sur les bienfaits supposés d'une telle adaptation, en Corse, du droit législatif et réglementaire « *aux spécificités liées à son insularité ainsi qu'à ses caractéristiques géographiques, économiques ou sociales* » (art. 72-5, al. 2). Il y a là une reprise, à peine dissimulée, des « *adaptations aux caractéristiques et contraintes particulières* » prévues à l'article 73, alinéa 1<sup>er</sup> – 2<sup>e</sup> phrase, dans le champ des compétences exercées, outre-mer, sur le territoire des collectivités de ce régime. Néanmoins, il ne s'agit que des compétences propres de la collectivité, pas de celles de l'État dans la collectivité. Autrement dit, la réforme projetée de 2018, c'est, sous couvert de reprise du statut particulier, un alignement partiel du statut de la nouvelle collectivité de Corse sur celui de la collectivité territoriale unique de la Martinique, c'est-à-dire l'amorce de la création, en métropole, d'un outre-mer administratif, mais sans outre-mer géographique, en France, ni région ultrapériphérique, en Europe.

A quelle fin, une telle réforme ? L'exposé des motifs du projet n° 911 ne s'en cache pas et vend la mèche, dans une vision bien réductrice, du reste, de la réforme engagée : garantir la différenciation de la fiscalité locale en Corse, soit par adaptation du droit commun, par exemple pour tenir compte de « *l'activité touristique saisonnière* » (c'est dit), soit par dérogation à cette fiscalité de droit commun, par exemple pour confirmer « *les exonérations en matière de droits de mutation à titre gratuit* » (c'est dit également). Or, comment penser, au regard de l'article 13 de la Déclaration de 1789, que l'inégalité fiscale ne porte pas atteinte à l'unité nationale ?

Ce projet n° 911, rapporté et amendé en commission des lois, est délibéré en séance publique, entre le 10 et le 22 juillet 2018. Alors que près des deux tiers des quelque 2 400 amendements à ce texte sont encore à examiner, surgit l'affaire Benalla conduisant à l'interruption des travaux parlementaires sur ce projet qui ne seront pas prolongés devant l'Assemblée nationale, en raison - paraît-il - de la « *crise des gilets jaunes* », en novembre-décembre 2018, suivie du « *grand débat national* », entre janvier et avril 2019, par lequel le président de la République s'efforce de reprendre la main. Le 29 août 2019, le projet n° 911 pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace est retiré et un autre projet de loi constitutionnelle pour le renouveau de la vie démocratique lui est substitué, le même jour, au motif qu'il correspondrait « *plus étroitement aux conclusions du grand débat national* ». Mais, largement décalqué sur le texte antérieur, ce second projet en treize articles ne pouvait pas et ne devait pas prospérer davantage.

## **B. Le second projet n° 2203 d'août 2019**

Dans son avis du 20 juin 2019, le Conseil d'État doit constater, d'un projet de loi constitutionnelle à l'autre, l'identité des dispositions relatives aux compétences des collectivités territoriales, aux articles 72 et 73, et à la collectivité de Corse, à l'article 72-5 nouveau, ce qui ne pouvait pas augurer d'un résultat différent, dans un contexte de crise qui n'est plus politique, mais sanitaire, alors, surtout, que la majorité sénatoriale de droite et du centre est et demeure opposée à une révision qui continue à impliquer la réduction du nombre des parlementaires d'un quart. Entre autres écueils, cela signifie, pour le Sénat,

- la suppression, par loi ordinaire, de 87 sièges et la redistribution des nouveaux 261 sièges à pouvoir entre les collectivités territoriales représentées et donc l'accroissement des inégalités de représentation entre ces collectivités et entre les effectifs des deux séries qui les regroupent ;
- le renouvellement intégral du Sénat en septembre 2021, avec une modification, par loi organique, de la durée des mandats :

. pour les sénateurs sortants de la série 2, élue en 2014 jusqu'en 2020, un mandat allongé d'un an et, pour les nouveaux sénateurs de cette série 2, un premier mandat de trois ans jusqu'en 2024 ;

. pour les sénateurs sortants de la série 1, élue en 2017 jusqu'en 2023, un mandat réduit de deux ans et, pour les nouveaux sénateurs de cette série 1, un premier mandat de six ans jusqu'en 2027.

Les mêmes causes pouvant produire des effets plus grands en cas de réitération, le projet n° 2203 ne sera examiné ni en commission ni *a fortiori* en séance publique et il sera donc purement et simplement enterré, emportant avec lui la carrière ministérielle de Nicole Belloubet, en mars 2020.

## II. LES RÉVISIONS À ENTREPRENDRE

Deux révisions constitutionnelles sont à tenir : la première qui est possible concerne la statut de la Corse (A) ; la seconde qui est nécessaire concerne le statut de la Nouvelle-Calédonie (B).

### A. La révision possible du statut de la Corse

La double révision avortée de 2018 et de 2019 tourne autour d'une nouvelle modification du statut de la collectivité de Corse où, lors des élections territoriales de juin 2021, les partisans du camp dit « *nationaliste* » l'emportent, avec, en-tête nettement, la liste autonomiste de coalition dès le premier tour, regardée comme modérée, *Fà populu insieme* (Faire peuple ensemble), conduite par Gilles Simeoni et Marie-Antoinette Maupertuis (41% des suffrages exprimés et 32 sièges sur 63). Elle est suivie de la liste également autonomiste – elle est de coalition au second tour avec la présence de quelques indépendantistes - regardée comme radicale, *Avanzemu pè a Corsica* (Avançons pour la Corse), conduite par Jean-Christophe Angelini (15% des suffrages exprimés pour 8 sièges), la défaite de la droite unioniste et de la gauche indépendantiste étant alors consommée. Ce succès électoral est confirmé par l'élection, en juin 2022, de trois députés autonomistes (deux modérés en Haute-Corse et un radical en Corse-du-Sud) pour un député unioniste en Corse-du-Sud, sur les quatre sièges à pourvoir en Corse.

Dans le cadre du statut particulier, ce sont donc les partisans d'une large autonomie interne à dimension politique qui se coalisent, en 2021, pour confirmer Gilles Simeoni, comme président du conseil exécutif, et pour remplacer l'indépendantiste Jean-Guy Talamoni par l'autonomiste Marie-Antoinette Maupertuis, comme présidente de l'Assemblée de Corse.

Il faut donc partir du programme des autonomistes corses : outre le rapprochement des prisonniers corses dits « *politiques* », ce programme comporte des revendications dont la satisfaction passe par une révision constitutionnelle : en dehors de la reconnaissance d'un peuple corse ou de la co-officialité de la langue corse dans l'île, elles visent, en effet, à aligner le statut particulier de la collectivité de Corse (*cullettività di Corsica*) sur le statut constitutionnel des outre-mers par les trois dispositifs suivants :

1° l'inscription de la Corse dans la Constitution française, comme les outre-mers des articles 73 ou 74 énumérés, depuis 2003, à l'article 72-3, alinéa 2, complété par Mayotte en 2008 ;

2° l'attribution du pouvoir de prendre des actes pour adapter le droit législatif ou réglementaire dans les compétences de la collectivité de Corse ou de l'État en Corse, dans des domaines prédéfinis touchant, en matière législative, à la fiscalité, au foncier, à la santé ou à l'éducation ou à d'autres questions économiques, sociales, culturelles ou environnementales, ce qui correspond à l'alignement envisagé du régime de la Corse sur celui de la Martinique, comme déjà admis par l'État, en 2018, puis en 2019 ;

3° un statut de résidence continue de plusieurs années, en Corse, avant de pouvoir y acquérir un bien immobilier, prescription qui serait alors en phase avec ce que prévoit, à ce titre et de façon encore plus large, le statut d'autonomie de la Polynésie française, fixé par la loi organique 27 février 2004, en conséquence de l'article 74, alinéa 10 de la Constitution, depuis 2003 : « *des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier* ».

Rien n'est encore écrit, si ce n'est l'ex-futur article 72-5 inabouti qui, dans la même rédaction ou une autre rédaction, pourrait répondre aux deux premières des trois revendications précitées. L'actuel ministre de l'Intérieur a donc relancé le dossier dans un entretien au journal *Corse-Matin*, publié le 15 mars 2022, la veille d'un premier déplacement dans l'île, organisé dans le contexte localement agité par l'agression subie en détention, le 2 mars précédent, par Yvan Colonna, indépendantiste corse, définitivement condamné, en 2012, à la réclusion criminelle à perpétuité pour l'assassinat, en 1998, du préfet de Corse Claude Érignac et décédé, le 21 mars suivant, de ses blessures. Gérald Darmanin déclare, dans cet entretien : « *Nous sommes prêt à aller jusqu'à l'autonomie. Voilà, le mot est dit. Après, la question est de savoir ce qu'est cette autonomie, il faut qu'on en discute* », formule qui repose sur une double ambiguïté :

- d'une part, si toute collectivité territoriale est autonome, seule la Polynésie française, collectivité d'outre-mer de l'article 74 tout entier, a le statut d'autonomie, prévu à l'alinéa 7 de cet article 74 ;

- d'autre part, il est donné satisfaction aux autorités de la collectivité de Corse sans que cette autonomie soit nécessairement celle que ces autorités préconisent même si l'évocation par le ministre sur place, le 16 mars, à la radio *France Bleu RCFM*, d'« *un statut à la polynésienne* » implique que c'est bien la voie de la révision constitutionnelle qui est poursuivie. La réélection du président Emmanuel Macron, en mai 2022, a conforté cette perspective du dialogue institutionnel entre l'exécutif national et les élus locaux même si le projet de révision, sur ce sujet du statut de la Corse du moins, est renvoyé, à présent, après l'été 2023 pour une révision début 2024. Avec quel contenu ? Ce serait donc, hors article 74 réservé aux collectivités d'outre-mer, un statut particulier d'autonomie, décalqué sur cet article 74.

Cinq remarques terminales sont à faire sur la révision possible du statut de la Corse :

1° Le président de la République, initiateur de tout projet de loi constitutionnelle a tracé, le 24 février 2023, deux lignes rouges, guère exigeantes : ni l'indépendance de la Corse ni une citoyenneté de la Corse, ce qui, comme en Polynésie française, préserve le suffrage universel au sein de la République française ;



2° La révision envisagée, pour ne porter que sur la Corse, est-elle devenue si consensuelle que le Sénat donnera son accord, en termes identiques, et que, dans la configuration actuelle, la majorité qualifiée en sa faveur sera ensuite réunie au Congrès ?

3° La modification du statut particulier de la collectivité de Corse, en application de la révision constitutionnelle, donnera-t-elle lieu à consultation préalable de la population locale ? Or, la révision constitutionnelle pourrait prévoir une consultation obligatoire à résultat contraignant ;

4° Le nouveau statut particulier sera-t-il fixé par une loi organique prévue par la Constitution révisée et alors soumise au contrôle obligatoire de constitutionnalité de son texte, puis pour toute modification dans son texte, ce qui sécuriserait la souveraineté nationale, l'unité du peuple français, l'indivisibilité de la République et les libertés fondamentales ;

5° La Corse est, en métropole, une collectivité soumise au droit de l'Union européenne, ce qui ne permet pas l'édiction de normes qui soient contraires à ce droit en tant que, notamment, elles seraient discriminatoires ou anticoncurrentielles, par exemple en matière de fiscalité locale ou de liberté d'établissement. Ces normes locales seraient donc édictées sous le contrôle de l'État, de la Commission européenne et des juges compétents, à commencer par le juge administratif, par exemple le Conseil d'État dans le cadre d'un contrôle juridictionnel spécifique des délibérations prises par l'Assemblée de Corse au titre des compétences de la collectivité exercées dans le domaine de la loi.

## **B. La révision nécessaire du statut de la Nouvelle-Calédonie**

Si la première révision envisagée dont on parle déjà un peu est celle qui portera sur le statut de la Corse, la seconde révision à envisager dont ne parle pas encore du tout, est celle qui devrait porter, début 2024, ensemble ou séparément, sur le statut de la Nouvelle-Calédonie. Mais, il est vrai que rouvrir ce dossier comme cela est devenu nécessaire, au sortir d'une période transitoire de plus de trente ans, c'est entrer dans le musée des horreurs, ayant ici à observer que la doctrine universitaire, si prompt à monter au créneau de la défense des droits de l'homme, ne s'est guère émue, en son temps, de cette déconstruction du droit public quand, du reste, elle ne l'aura pas soutenue.

Fallait-il admettre, dans la déclaration finale du 12 juillet 1983 de la conférence de Nainville-les Roches, initiée et organisée par le Gouvernement français, en sa présence, entre loyalistes et indépendantistes calédoniens ? L'existence d'un « *peuple kanak* » auquel était reconnu « *un droit actif et inné à l'indépendance* », portait une double atteinte à la Constitution :

- à la superposition de la nation et du peuple dans l'exercice de la souveraineté (art. 3 de la Déclaration de 1789 et du texte de 1958) ;

- à la dévolution à des « *populations intéressées* » du droit à l'autodétermination (art. 53, al . 3), sachant que c'est la loi, norme de l'État, qui définit ces populations et qui accorde cette indépendance, en cas de consultation positive.

Et, au sortir d'affrontements armés entre ces deux camps loyaliste et indépendantiste, ainsi opposés dans leurs extrêmes, après une brève période marquée par l'instauration, en 1985, de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et l'échec du statut Pisani construit dans une logique d'« *indépendance-association* », lorsqu'une consultation d'autodétermination sera finalement

organisée, le 13 septembre 1987, elle le sera à un suffrage resté universel, selon le Conseil constitutionnel par sa décision du 2 juin 1987, implicite sur ce point, malgré une condition de résidence locale portée de six mois – c’est le droit commun – à trois ans pour prendre part à ce scrutin, au motif à peine dissimulé de la neutralisation du vote des agents civils et militaires de l’État, réputés défavorable à l’indépendance. Or, la réponse des populations calédoniennes sera alors opposée à l’indépendance du territoire.

Cependant, l’alternance politique de 1988, dans une configuration de majorité relative, devait relancer le dossier calédonien en écartant le statut Pons de 1986, pour défaut de consensus, en faveur d’un nouveau statut transitoire qui, sur la base des accords Matignon de juin 1988, prévoyait une nouvelle autodétermination, en 1998, à organiser au suffrage, non plus universel, mais restreint, par une condition de résidence locale de dix ans, l’inconstitutionnalité étant alors couverte par le caractère référendaire de la loi statutaire. Mais, à l’échéance, après l’alternance politique de 1997 et dans une nouvelle configuration de cohabitation, ce fut – sur la base de l’accord de Nouméa du 5 mai 1998, passé à nouveau entre loyalistes et indépendantistes, en présence du Gouvernement français – à une prolongation de cette période transitoire que l’on devait assister, avec la prévision d’une consultation obligatoire d’autodétermination, à l’échéance de trente ans, suivie, à court terme, de deux consultations facultatives, en cas de refus de l’indépendance par la consultation précédente, selon un processus juridico-politique ouvertement déséquilibré en faveur des indépendantistes.

Car, il faut préciser, ici, que ces consultations seraient organisées au suffrage restreint, l’inconstitutionnalité étant alors couverte par une révision opérée par la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 justifiée, de façon impavide, par des considérations démographiques à base ethnique, sinon ethniciste, consignées dans le rapport n° 972 du 9 juin 1998 de Catherine Tasca, alors présidente socialiste de la commission des lois de l’Assemblée nationale, sur la différence des taux de natalité et de fécondité entre les Calédoniens « *kanaks* » et les autres Calédoniens, « *ceux des populations d’origine européenne* » (p. 13), en rupture complète avec les requis d’une « *République indivisible* » et « *démocratique* » (Const. art. 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>) qui assure « *l’égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d’origine* » (*ibid.*) et dont la devise comporte le terme de « *fraternité* » (art. 2, al. 4). Et, comme le droit vient lier le droit de vote à la citoyenneté, on n’aura pas manqué d’inventer, sur la base de l’accord de Nouméa publicisé et constitutionnalisé, une « *citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie* » pour tenter de justifier ainsi la restriction du droit de suffrage aux consultations successives d’autodétermination du 4 novembre 2018, du 4 octobre 2020 et du 12 décembre 2021, toutes les trois négatives, car opposées, malgré tout, à l’indépendance de cette collectivité territoriale d’outre-mer et donc, en tant que telles, des référendums, car des consultations pour décision.

Il y a donc lieu, à présent, de revenir au suffrage universel, en Nouvelle-Calédonie, celui que, par révision constitutionnelle, on aura écarté délibérément en juillet 1998, puis, à nouveau et de façon renforcée, en mars 2007, après l’arrêt *Py contre France* du 11 janvier 2005, quand la Cour de Strasbourg aura alors accepté de sacrifier, hors conjoncture, ce premier des droits de l’homme, au nom de la protection de prétendues « *nécessités locales* ». Il faut quand même comprendre qu’il y a, à la dernière consultation du 12 décembre 2021, 16 % environ de la population locale qui est délibérément écartée de l’exercice du droit de suffrage, que ceci correspondrait, sur l’électorat français au total, à quelque huit millions d’électeurs, soit à une remontée de l’âge d’électorat de 18 à 30 ans. Eh bien, non : on ne peut pas être dans la République française à n’importe quelles conditions, privé, en particulier, du droit de vote par une discrimination éhontée résultant d’une révision implicite de l’article 3, alinéa 4 de la Constitution.

Cette révision nécessaire du statut de la Nouvelle-Calédonie, il est grand temps, d'ailleurs, de la réaliser. Car, la restriction du suffrage ne concerne pas seulement les consultations d'autodétermination, de façon alors un peu moins exigeante. Elle concerne aussi les élections des assemblées des trois provinces, le congrès, assemblée de la Nouvelle-Calédonie dotée du pouvoir de prendre des délibérations dans la matière de la loi, étant formé par la réunion d'élus de ces assemblées provinciales. Comment les prochaines élections provinciales de mai 2024 pourraient-elles avoir lieu à un suffrage qui ne soit pas universel, celui dont des milliers de Français sont privés à ces élections locales, depuis mai 1999 exactement, au nom d'une citoyenneté de papier dont ils sont volontairement écartés ? Du reste, avant même cette date, il y aura des élections sénatoriales, en Nouvelle-Calédonie, en septembre 2023. Qui sait, qui est conscient que les deux sénateurs qui seront élus ou réélus pour représenter la nation française, dans le cadre d'une République décentralisée, le seront, une fois de plus, par un suffrage indirect qui ne sera pas parfaitement universel puisque le collège électoral comprend les membres du congrès et des assemblées de province, élus au suffrage restreint ?

Qui s'en soucie, d'ailleurs, en France, y compris dans l'Université, si exposée, entre nous, au conformisme de carrière ? Et, comment ne pas être préoccupé d'avoir entendu ceci, notamment, au Palais du Luxembourg, le 29 juin 2022, à l'occasion d'une réunion conjointe de la Délégation sénatoriale aux outre-mer et de l'Association des juristes en droit des outre-mer, dont les actes sont consignés dans le rapport d'information n° 789 établi par le sénateur de Saint-Pierre et-Miquelon Stéphane Artano, président de la Délégation : « *« Il y a au moins y un point sur lequel il serait dangereux de ne plus avoir de fondement constitutionnel sur la Nouvelle-Calédonie, c'est la question du peuple kanak »* (p. 28). Ce propos est celui d'Alain Christnacht, l'un des principaux négociateurs et rédacteurs des accords Matignon de 1988 et haut-commissaire à Nouméa de 1991 à 1994. Il ajoute que « *selon la Constitution, il n'y a que le peuple français* », ce qui est vrai avant et après la parenthèse ouverte, en 1998, par la constitutionnalisation de l'accord de Nouméa et fermée, en 2003, par l'adoption de l'amendement Victoria, devenu l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 72-3 de la Constitution révisée. Mais, selon lui, « *sans la notion de peuple kanak, ce n'est même pas la peine de commencer la discussion* », ce qui est également vrai : ce n'est pas la peine de recommencer la conférence précitée de 1983 et ce serait dommageable pour la France, en tant que République bâtie sur un État-nation et sur un peuple unique, composée de populations, notamment outre-mer, y compris en Nouvelle-Calédonie.

De même, il serait dommageable pour la République de maintenir, dans le droit constitutionnel français,

- l'accord de Nouméa, avec le titre XIII de la Constitution sur les dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie, par conséquent ;
- le suffrage restreint aux élections provinciales et donc congressionnelles ou aux consultations d'autodétermination, avec une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, par conséquent ;
- la souveraineté partagée et avec l'attribution à la Nouvelle-Calédonie de compétences régaliennes de l'État, par conséquent,

Et, il n'est rien dit, ici, du chemin qui reste à parcourir en ce sens pour faire de la Nouvelle-Calédonie dans la République une collectivité d'outre-mer de l'article 74 à statut d'autonomie.

De même encore, il serait dommageable aussi d'organiser un hypothétique « référendum de projet », une sorte de quatrième consultation d'autodétermination, réclamée par les seuls indépendantistes quatre fois minoritaires, pourtant, entre 1987 et 2021. Car, pour quelle raison politique l'accepter ? Sur quel fondement constitutionnel ? Pour quel projet statutaire ? A quel moment choisi ? Selon quel suffrage local ? Redevenons sérieux et disons : *la commedia è finita !*

« *Cela est bien dit, répondit Candide, mais il faut cultiver notre jardin* ». Les institutions sont et restent administratives dans un État unitaire décentralisé, dans les conditions et sous les réserves constitutionnellement déterminées. Ces institutions ne sont pas une fin en elles-mêmes, mais le moyen de produire des fruits dans ce jardin « *à la française* » : permettre la stabilité gestionnaire, le développement économique et l'accompagnement social. Cela est également vrai aux antipodes de la métropole, en France aussi, en France encore.