

N^{os} 2200748 et 2200749

Préfet de Corse c/ collectivité de Corse

Audience du 23 février 2023

CONCLUSIONS

M. Hanafi Halil, rapporteur public

1. Les deux affaires qui viennent d'être appelées vous amèneront à faire application de grands principes constitutionnels, souvent mobilisés lorsqu'il s'agit de la Corse.

A la suite des élections territoriales qui ont eu lieu les 20 et 27 juin 2021, l'Assemblée de Corse et le conseil exécutif ont adopté leurs règlements intérieurs, respectivement par une délibération du 16 décembre 2021 et un arrêté du 8 février 2022.

Le préfet de Corse a adressé tant à la présidente de cette assemblée qu'au président du conseil exécutif des recours gracieux qui ont été rejetés. Il vous demande donc d'annuler, dans l'instance n° 2200748 la délibération de l'Assemblée de Corse du 16 décembre 2021 et, dans l'instance n° 2200749, l'arrêté du président du conseil exécutif de Corse du 8 février 2022.

2. La contestation du préfet, qui prend soin de préciser dans ses écritures que ses déférés ne visent nullement à remettre en cause l'évolution juridique du statut de la Corse, mais simplement à exercer la mission que lui confie le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution, porte sur deux notions précises que l'on retrouve dans les deux règlements intérieurs en litige : celle de « peuple corse » et celle de « langue corse ».

S'agissant du règlement intérieur de l'Assemblée de Corse, son article 1^{er} dispose que cette assemblée et le conseil exécutif de Corse sont « *les garants des intérêts matériels et moraux du Peuple Corse* ». Le même article poursuit en ces termes : « *Les langues des débats de l'Assemblée de Corse sont le corse et le français* ».

Le règlement intérieur du conseil exécutif prévoit pour sa part, à son article 1^{er} que « *Le Conseil exécutif de Corse et l'Assemblée de Corse sont les garants des intérêts moraux et matériels du peuple corse* ». Son article 16 intitulé « usage du bilinguisme » dispose que « *Les membres du Conseil exécutif de Corse et les agents du Secrétariat général du Conseil exécutif utilisent les langues corse et française dans leurs échanges oraux, électroniques, et dans les actes résultant de leurs travaux* ».

2.1. Commençons par l'évocation de **la notion de « peuple corse »** dans les deux règlements intérieurs en litige.

Vous le savez, la France est, ainsi que le proclame l'article 1^{er} de la Constitution de 1958, une République indivisible, laïque, démocratique et sociale qui assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens quelle que soit leur origine. C'est sur le fondement de cette disposition que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° [91-290](#) DC du 9 mai 1991 relative à la loi

portant statut de la collectivité territoriale de Corse, a censuré la mention faite par le législateur du « peuple corse, composante du peuple français » dès lors que la Constitution ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion.

La rédaction de l'article 1^{er} de cette loi de 1991 était cependant bien différente de celle des règlements intérieurs en litige que nous venons de rappeler. La loi prévoyait en effet que la République française garantit au peuple corse des droits à la préservation de son identité culturelle et à la défense de ses intérêts économiques et sociaux spécifiques.

Mais rien de tel en l'espèce : le premier alinéa de l'article 1^{er} du règlement intérieur de l'Assemblée et l'article 1^{er} de celui du conseil exécutif ne sont, selon nous, revêtus d'aucune portée normative. Les deux organes en cause se déclarent « *garants des intérêts moraux et matériels du peuple corse* ». Vous pourriez en réalité y voir la formulation d'un vœux politique qui n'est pas, en tant que tel, illégal. Ces vœux, politiques, ont surtout pour intérêt de permettre aux collectivités d'émettre un souhait ou d'appeler de leurs vœux une décision dans une matière qui ne relève pas de leur compétence mais présente un intérêt local, ainsi que le résume Edouard Geffray dans ses conclusions sur la décision du 30 décembre 2009, *Département du Gers*, n° 308514.

Enfin, la mention du « peuple corse » au sein d'actes émanant de la collectivité de Corse ne vous est pas étrangère. Vous aviez eu à en connaître lorsque le PADDUC avait été contesté car ce plan d'aménagement faisait état à plusieurs reprises du « peuple corse ». Vous aviez considéré, dans votre jugement du 17 mai 2018, *commune d'Albitreccia*, n° 1501115, qu'il ne s'agissait que de simples vœux. Et, tant votre cour que le Conseil d'Etat ont confirmé votre analyse en retenant que la mention du « peuple corse » figurant à plusieurs reprises dans le PADDUC était dénuée de toute portée normative¹.

Vous pourrez ainsi écarter le moyen commun aux deux déférés dirigé contre les dispositions des règlements intérieurs faisant mention du « peuple corse ».

2.2. Tel ne pourra en revanche pas être le cas du second moyen du préfet à propos de l'usage de la langue corse.

Ainsi que l'écrivait le professeur Michel Verpeaux dans un article publié en janvier 2014 dans les *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*², « L'un des liens qui permet de cimenter l'unicité du peuple peut être la langue parlée par ce groupe, tant l'unité nationale peut être associée à l'unité linguistique ». Et c'est à l'occasion de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 que le français est venu cimenter cette unicité du peuple en étant érigé, par le premier alinéa de l'article 2 de la Constitution, comme langue de la République.

Historiquement, ainsi que le rappelle le professeur Verpeaux, cette reconnaissance constitutionnelle s'inscrivait dans une lutte contre la domination de la langue anglaise, laquelle s'imposait dans le cadre de la construction européenne. Et le juge constitutionnel a fait application de ces dispositions lorsqu'il s'est agi, pour la France, de ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Dans sa décision n° [99-412](#) DC du 15 juin 1999, le Conseil constitutionnel a jugé que « l'usage du français s'impose aux

¹ [18MA03336](#) du 24 mai 2019 et CE, 7 juillet 2021, n° [432933](#).

² « L'unité et la diversité dans la République », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 42 (Le Conseil constitutionnel et les collectivités territoriales), janvier 2014

personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public », ce qui l'a amené à déclarer contraire à la Constitution les dispositions de la Charte européenne qui tendaient à reconnaître un droit à pratiquer une langue autre que le français non seulement dans la « vie privée » mais également dans la « vie publique », à laquelle la Charte rattache la justice, les autorités administratives et les services publics.

Le français est ainsi devenu une langue publique, officielle, qui peut être imposée à tout détenteur d'une parcelle de l'autorité publique et à ceux qui sont en relation avec les administrations et juridictions³. Ce dernier point ne vous est assurément pas étranger puisque, ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat plusieurs années avant le Conseil constitutionnel, les requêtes par lesquelles vous êtes saisis doivent, à peine d'irrecevabilité, être rédigées en langue française (CE, 22 novembre 1985, *M. Quillevère*, n^o [65105](#) en A sur ce point).

Enfin, et pour compléter ce panorama, le Conseil d'Etat a déjà eu à se prononcer sur la légalité du règlement intérieur d'une assemblée locale, à savoir celle de la Polynésie française, qui autorisait les membres de cette assemblée à s'exprimer, en séance plénière, dans des langues autres que la langue française. Dans sa décision *Haut-commissaire de la République en Polynésie française* du 29 mars 2006, n^o [282335](#), le Conseil d'Etat a annulé la première phrase de l'article 15 de ce règlement qui prévoyait que « *En séance plénière, l'orateur s'exprime assis. Son intervention est faite en langue française ou en langue tahitienne ou dans l'une des langues polynésiennes (...)* ». Le fichage de cette décision, en A, opère un rapprochement avec la décision du Conseil constitutionnel du 15 juin 1999 relative à la Charte européenne des langues régionales que nous venons de présenter, dont le Conseil d'Etat reprend ainsi la solution en droit.

Nous vous invitons donc à vous inscrire dans ce cadre pour juger illégales les dispositions des deux règlements intérieurs attaqués en ce qu'ils prévoient :

- d'une part, que « *Les langues des débats de l'Assemblée de Corse sont le corse et le français* »

- et, d'autre part, que « *Les membres du Conseil exécutif de Corse et les agents du Secrétariat général du Conseil exécutif utilisent les langues corse et française dans leurs échanges oraux, électroniques, et dans les actes résultant de leurs travaux* ».

S'agissant de l'Assemblée de Corse, vous pourrez transposer la solution dégagée par le Conseil d'Etat dans sa décision du 29 mars 2006 en vous appuyant directement sur l'article 2 de la Constitution. Peu importe que les dispositions du règlement polynésien utilisaient la conjonction de coordination « ou » alors que celles de l'Assemblée de Corse utilisent le « et », comme tente de le faire valoir la collectivité de Corse en défense. Dans un cas comme dans l'autre, les dispositions ont pour objet et pour effet de conférer aux membres de l'assemblée le droit de s'exprimer, en séance plénière de cette assemblée, dans une langue autre que la langue française dont l'usage s'impose aux personnes morales de droit public. Et, nul besoin de caractériser l'existence d'une contrainte dans l'utilisation d'une autre langue que le français⁴ pour constater l'illégalité d'un tel règlement.

Les débats à l'Assemblée de Corse doivent, et c'est tout l'objet d'une assemblée délibérante, être démocratiques. A ce titre, tout élu, y compris celui qui ne comprendrait pas la

³ Michel Verpeaux, *op. cit.*

⁴ Contrairement toujours à ce que fait valoir la collectivité de Corse qui se prévaut d'un arrêt 10MA02330 du 13 octobre 2011, *commune de Galéria*

langue corse, doit pouvoir participer pleinement à ces débats. Ajoutons à cela que les dispositions de l'article L. 4422-5 du code général des collectivités territoriales prévoient, sauf exceptions, que les séances de l'Assemblée de Corse sont publiques et peuvent être retransmises par voie télévisée ou radiodiffusées. Tout citoyen doit ainsi pouvoir accéder à ces débats.

La situation est légèrement différente **s'agissant du conseil exécutif** qui n'est pas ouvert au public. Il n'en reste pas moins une personne morale de droit public à laquelle l'usage du français s'impose. L'article 2 de la Constitution, qui ne s'oppose nullement à l'article 75-1 de celle-ci selon lequel « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* », ne permet pas l'instauration d'une forme de co-officialité des langues. Le français demeure la seule langue de la République.

De plus, l'article 16 du règlement intérieur du conseil exécutif impose l'usage de langue corse, aux cotés certes de la langue française, dans les échanges entre les membres du Conseil exécutif de Corse et les agents de son secrétariat général. Ces agents publics, qui ne pourraient être affectés au secrétariat général qu'à la condition qu'ils maîtrisent le corse, seraient donc amenés, dans le cadre de leurs échanges oraux et écrits, c'est-à-dire dans l'exercice d'une mission de service public, à s'exprimer dans une autre langue que la langue officielle de la République. Cela méconnaît la Constitution de 1958.

Enfin, le même article du règlement intérieur prévoit l'usage de la langue corse pour la rédaction des actes résultants des travaux du conseil exécutif. Si l'usage de la langue française est également prévue, la rédaction adoptée ne nous paraît pas suffisamment précise pour apprécier la portée exacte de cette disposition : les actes en question doivent-ils être rédigés systématiquement en français et en corse ou pourraient-ils l'être uniquement en corse ? Car, ainsi que la jugé le Conseil d'Etat dans sa récente décision du 31 octobre 2022, *Association Collectif pour la défense des loisirs verts et autre*, n° [444948](#), en B sur ce point, si certains passages peuvent être assortis d'une traduction en langue régionale, les documents administratifs doivent être rédigés en langue française.

3. Dès lors, et si vous nous avez suivi, vous ne pourrez que constater que les dispositions des deux règlements intérieurs en débat devant vous méconnaissent la Constitution s'agissant de l'usage de langue corse.

Les **dispositions en cause étant divisibles** du reste du texte des règlements, votre annulation pourra être limitée à ces dispositions.

4. Reste **un dernier point** à trancher : devez-vous, comme vous y invite la collectivité de Corse, **moduler dans le temps les effets de l'annulation** que nous vous proposons.

Vous le savez, au nom du principe de légalité et du droit à un recours effectif, les annulations que vous prononcez revêtent un caractère rétroactif auquel il ne peut être dérogé que de manière exceptionnelle, lorsqu'il apparaît qu'une telle annulation serait de nature à emporter des conséquences manifestement excessives.

La collectivité de Corse se borne à soutenir que, nous citons, « divers actes ont été pris » par l'Assemblée et le conseil exécutif depuis l'adoption des nouveaux règlements

intérieurs. Cette circonstance ne nous semble cependant pas s'opposer à une annulation rétroactive ni même reportée dans le temps.

Si des actes ont été adoptés en application de ces règlements intérieurs, dont seules les dispositions relatives à l'usage de la langue corse seront annulées, rien n'indique que ces actes devraient être annulés par voie de conséquence. Il faudrait, ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat dans sa décision du 22 février 2007, *M. Fritch et autres*, n^o [299649](#), en A sur ce point, que l'usage de la langue corse ait été exclusif et qu'un refus de s'exprimer en français au cours d'une réunion de l'Assemblée ait par exemple été opposé. Dans ces conditions, l'acte en cause pourra être regardé comme entaché d'une irrégularité substantielle. Mais aucun élément au dossier ne vous permet de retenir une telle approche.

Vous n'aurez ainsi pas à déroger aux effets rétroactifs qu'emporte l'annulation contentieuse.

PCMNC :

- à l'annulation partielle de la délibération n^o 21/234 AC du 16 décembre 2021 en tant que l'Assemblée de Corse a adopté le dernier alinéa de l'article 1^{er} de son règlement intérieur ;

- à l'annulation partielle de l'arrêté n^o 22/044CE du 8 février 2022 en tant que le président du conseil exécutif de Corse a adopté l'article 16 du règlement intérieur du conseil exécutif de Corse ;

- au rejet du surplus des conclusions des déférés ;

- et au rejet des conclusions de la collectivité de Corse, y compris celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.