

INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES

LA CORSE

Dès 1790, lorsqu'est opérée la division de la France en 83 départements, l'Assemblée nationale dans ses décrets des 15 janvier et 16 et 26 février, en créant le département de la Corse indiquait : « *L'île de Corse ne formera provisoirement qu'un seul département, l'ensemble des électeurs pourront délibérer s'il est avantageux à la Corse d'être partagée en deux départements* ». C'est une loi du 11 août 1793 qui divisera la Corse en deux départements : le département du Golo dont la ville de Bastia sera le chef-lieu, et le département du Liamone dont le chef-lieu sera la ville d'Ajaccio. Mais dès 1811, la Corse redevient monodépartementale.

Son histoire administrative sera ensuite celle du reste du territoire national. Puis à partir des années 1970, pour répondre aux problèmes et aux spécificités insulaires, des tentatives ont été faites pour doter la Corse de textes spécifiques.

I – UNE OCCASION RATEE

En 1969, le projet de loi constitutionnelle portant régionalisation et réforme du Sénat comportait des articles concernant la Corse, tout d'abord un article 3, ainsi rédigé : « le département de la Corse est doté, en raison de son insularité, d'institutions de caractère régional » et ensuite un article 41 où il était écrit « *le département de la Corse exerce, outre les compétences qui lui sont dévolues par les lois et règlements en vigueur, celles qui sont conférées aux régions* ». Mais le 27 avril, par voie référendaire, le projet était rejeté. Si le « non » l'avait emporté au niveau national avec 53 % des suffrages exprimés, en Corse, le « oui » avait obtenu 54 % des suffrages exprimés.

Une telle réforme aurait-elle été la bonne, face au retard accumulé par l'île dans les années cinquante et soixante, qui, conjugué avec la décolonisation et les projets d'un développement touristique de masse, cristallisait les mécontentements et favorisait l'émergence d'un mouvement autonomiste, puis des courants nationalistes partagés entre vitrines légales et organisations clandestines. ?

Une retouche institutionnelle fut apportée par une loi du 15 mai 1975 portant réorganisation de la Corse, qui créait deux départements : la Corse-du-Sud et la Haute-Corse, et permettait la mise en place de la région Corse.

Il faudra attendre 1981 pour relever une plus grande ambition. A l'occasion de la campagne présidentielle, à la suite du Congrès extraordinaire du Parti socialiste le 24 janvier 1981, est publié un manifeste intitulé « 110 propositions pour la France » et sous le titre « des contre-pouvoirs organisés ; un état décentralisé » : une proposition n° 54 était ainsi rédigée : « la décentralisation de l'Etat sera prioritaire La Corse recevra un statut particulier ». A la demande du président de la République F. Mitterrand, le Premier ministre, P. Mauroy, et le ministre

d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, G. Defferre, vont se mettre aussitôt à l'ouvrage. Certains ont pu écrire que la Corse devenait un laboratoire de la décentralisation ou encore un banc d'essai de la décentralisation. Il a été plutôt question de rechercher les instruments juridiques permettant de mettre en place les institutions les mieux adaptées à la situation de la Corse. Cette recherche « tâtonnante » va donner lieu à une succession de textes.

II – LA RECONNAISSANCE DES SPECIFICITES INSULAIRES

Cette reconnaissance se concrétisera dès 1982 par le vote de deux lois : la loi n° 82-214 du 2 mars portant organisation administrative de la région Corse et la loi n° 82-659 du 30 juillet sur les compétences. Les assemblées délibérante et consultative vont faire l'objet de nouvelles dénominations. A côté de l'assemblée de Corse, deux conseils consultatifs sont mis en place : le conseil économique et social, et le conseil de la culture, de l'éducation et du cadre de vie. La région est dotée de compétences renforcées par rapport aux régions continentales. Elles concernent tout d'abord son identité culturelle : éducation, formation, communication, culture et environnement, et ensuite, son développement : aménagement du territoire et urbanisme, agriculture, logement, transports, emploi et énergie. Les membres de l'assemblée, au nombre de 61, vont être élus, pour six ans, au suffrage universel direct. Les sièges sont répartis à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. La Corse forme une circonscription électorale unique et il faut recueillir 1/61 des suffrages exprimés pour obtenir un siège. Le président de l'assemblée, qui est l'exécutif de la région Corse, est élu pur une durée de trois ans et son mandat est renouvelable.

Les premières élections au suffrage universel qui feront de la région Corse, la première à être devenue collectivité territoriale, auront lieu le 8 août 1982 et cela va permettre de mesurer l'audience du mouvement nationaliste. Le Parti du peuple corse avec 2 886 voix, l'Union du peuple corse avec 14 502 voix et la liste Santoni avec 3 287 voix vont recueillir respectivement 1 siège, 7 sièges et 1 siège, et l'ensemble représentant 16,15 % des suffrages exprimés. La représentation proportionnelle intégrale ne permet pas de dégager une majorité.

Le blocage de l'assemblée à la suite du rejet du budget régional de l'année 1984 entraîne la dissolution de l'assemblée et de nouvelles élections régionales qui vont avoir lieu le 12 août 1984. Cette fois, le Parti du peuple corse obtient 3 sièges, avec 8 484 voix, et l'Union du peuple corse, avec 7 146 voix, obtient aussi 3 sièges. A eux deux, ils représentent 11,41 % des suffrages exprimés. Le suivi de l'évolution du corps électoral va de nouveau se faire en 1986, le 14 mars, à l'occasion des élections régionales sur l'ensemble du territoire national. Une seule liste, celle du Mouvement corse pour l'autodétermination, va recueillir 13 997 voix, représentant 8,97 % des suffrages exprimés, et se voit attribuer 3 sièges.

Les élections régionales suivantes auront lieu six ans plus tard mais, cette fois-ci, elles se dérouleront en deux tours, les 22 et 29 mars 1992. Corsica Nazione obtient 21 872 voix et 9 sièges, le Mouvement pour l'autodétermination, 10 360 voix et 4 sièges. Les deux représentent 24,84 % des suffrages exprimés et donc 13 sièges, mais là aussi, autre nouveauté, 13 sièges non pas sur 61, mais sur 51.

Ces changements résultent d'une loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

III – UN STATUT AMPUTE

Le projet de statut, élaboré par le ministre de l'intérieur Pierre Joxe, reconnaissait « l'existence du peuple corse ». Mais une fois le projet adopté par le Parlement, le Conseil constitutionnel saisi va venir l'amputer de son article 1^{er}, ses dispositions étant déclarées non conformes à la constitution. L'article 1^{er} était ainsi rédigé : « *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* ».

Le reste du texte va s'appliquer et dote la Corse d'un cadre institutionnel nouveau et de compétences élargies.

Sur le plan institutionnel, le nombre de conseillers est donc réduit à 51. La Corse forme une circonscription électorale unique. Le système électoral est un scrutin à deux tours avec une prime de 3 sièges à la liste arrivant en tête. Le scrutin proportionnel tempéré par l'octroi de cette prime a pour but de dégager des majorités stables. Autre innovation, la présidence de l'assemblée et la présidence de l'exécutif sont séparées. L'exécutif est composé d'un président et de six membres, élus au scrutin de liste ; ils doivent du reste, une fois ainsi élus, démissionner de leurs fonctions de conseillers de l'assemblée. Ils y seront remplacés par leurs suivants de liste.

Le président du conseil exécutif se voit reconnaître un pouvoir réglementaire et le pouvoir de désigner les présidents d'offices qui seront pris parmi les membres du conseil exécutif. Les offices, qui ont la nature juridique d'établissement public, industriel et commercial, sont institués dans des domaines sensibles : développement agricole et rural ; développement touristique ; équipement hydraulique, environnement, transports.

Sur le plan des compétences, les textes prévoient des accroissements dans les domaines de l'enseignement, de la communication, de la culture et de l'environnement, domaines dans lesquels des conventions élargissant le champ d'action de la collectivité territoriale pourront être passées avec l'Etat.

L'assemblée peut être consultée sur les projets de lois et de décrets comportant des dispositions spéciales à la Corse.

En ce qui concerne les relations entre l'assemblée et le conseil exécutif, une originalité importante provient de ce que l'assemblée peut mettre en cause la responsabilité du conseil exécutif par le vote d'une motion de défiance. Celle-ci est « constructive », puisqu'il faut, lorsqu'elle est déposée, mentionner, outre l'exposé des motifs, la liste des noms des candidats aux mandats de président et de conseillers exécutifs qui exerceront ces fonctions si la motion de défiance est adoptée.

Au premier tour des élections régionales de 1998, les nationalistes seront présents avec pas moins de 6 listes qui recueillent 21 129 voix sur 127 558, mais au second tour une seule liste pouvant se maintenir, celle-ci obtient 12 224 voix, ce qui représente 9,85 % des suffrages exprimés, et donne 5 élus ; la gauche a 16 élus (33,33 % des suffrages exprimés), la droite a 26 élus (47,81 % des suffrages exprimés), une liste sans étiquette recueillant, elle, 4 élus.

L'annulation du scrutin de mars 1998 par le Conseil d'Etat amène à organiser des élections en Corse en mars 1999. Si au premier tour, les nationalistes, avec la présence de cinq listes, recueillaient 23,45 % des suffrages exprimés (23 604 voix), au second tour avec une seule liste, ils ne représentent plus que 16,77 % des suffrages exprimés et obtiennent 8 sièges. La gauche, avec 32,37 % des suffrages exprimés, a 16 sièges ; la droite, avec 43,15 % des suffrages exprimés, a 24 sièges ; et une liste sans étiquette, avec 7,71 % des suffrages exprimés, a 3 sièges.

Comme l'indiquait un observateur de la vie politique insulaire, « *le contexte politique spécifique met en lumière la nécessité pour l'Etat d'apporter une réponse politique cohérente adaptée aux préoccupations de l'opinion publique insulaire ; l'attitude des pouvoirs publics a été par le passé caractérisée par le manque de continuité dans l'action et par une hésitation constante entre la conduite du dialogue et l'application ferme de la loi* ».

Le dialogue va se nouer entre le gouvernement de L. Jospin et les partenaires insulaires. Il va se concrétiser par un nouveau texte : la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse. Les maîtres d'œuvre en seront le Premier ministre et le ministre de l'Intérieur, D. Vaillant, après que J.P. Chevènement a démissionné.

IV – UN STATUT CENSURE

Le projet voté par le Parlement contenait un article 1^{er} qui ouvrait au législateur la possibilité d'autoriser l'assemblée de Corse à prendre des mesures comportant des dérogations à la législation en vigueur : « *Lorsque l'assemblée de Corse estime que les dispositions législatives en vigueur ou en cours d'élaboration, présentent pour l'exercice des compétences de la collectivité territoriale des difficultés d'application liées aux spécificités de l'île, elle peut demander au gouvernement que le législateur lui ouvre la possibilité de procéder à des expérimentations comportant le cas échéant des dérogations aux règles en vigueur, en vue de l'adoption ultérieure par le parlement de dispositions législatives appropriées* ». Le conseil constitutionnel en date du 17 janvier 2002, a décidé que cette disposition était non conforme à la constitution puisque celle-ci ne prévoit pas qu'une collectivité territoriale soit habilitée à prendre des mesures relevant du domaine de la loi.

Privé de cet article qui, pour les négociateurs, était essentiel, le statut va permettre d'appliquer les autres dispositions qui, bien que moins fondamentales, présentent quelque intérêt.

Il y a tout d'abord les textes qui prévoient une extension des compétences. Dans les domaines de l'éducation et de la culture, sont concernés : la carte scolaire et la carte de formation ; les conventions avec les établissements publics de santé ; le financement, la construction, les équipements et l'entretien des établissements d'enseignement supérieur ; le transfert du patrimoine historique et culturel, et l'offre d'enseignement du corse dans toutes les écoles est généralisé, mais non obligatoire. Dans les domaines de l'aménagement et du développement sont prévues : l'adaptation de certaines dispositions de la loi littoral aux spécificités de l'île, la détermination du régime des aides directes et indirectes en faveur du développement ; le plan d'aménagement et de développement durable est décentralisé. En matière d'environnement et de services de proximité, il s'agit des réserves naturelles, des sites, des plans régionaux de protection de l'air, des inventaires de la faune et de la flore ; les schémas d'aménagement et de gestion

des eaux et les plans d'élimination des déchets sont décentralisés. Pour l'exercice de ces attributions nouvelles, il est prévu un renforcement accru des moyens et des ressources de la collectivité territoriale de Corse : transfert des agents, des biens et des ressources ; programme exceptionnel d'investissements et train de mesures fiscales et sociales.

Sur le plan institutionnel, il peut être relevé que le conseil exécutif est étoffé. Il va se composer d'un président assisté maintenant de huit conseillers exécutifs. Par ailleurs, un nouvel organisme est créé : la conférence de coordination des collectivités territoriales. Elle est composée de membres de droit : le président du conseil exécutif, le président de l'assemblée de Corse, les présidents des conseils généraux ; de plus, en tant que de besoin, peuvent y participer les maires et les présidents des groupements de collectivités territoriales. Son rôle est d'échanger des informations, de débattre de questions d'intérêt commun, de coordonner l'exercice des compétences des collectivités territoriales notamment en matière d'investissement.

V – UN STATUT REFUSE

A la suite de l'élection présidentielle de 2002 et de la relance de la décentralisation concrétisée par la révision de la constitution en avril 2003, le gouvernement de J.P. Raffarin décide de mettre en chantier un nouveau statut, le ministre de l'Intérieur étant N. Sarkozy. Selon le nouvel article 72-1 alinéa 3 « *lorsqu'il est envisagé ... de modifier l'organisation d'une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées* ». Une loi du 10 juin 2003 organisant une consultation des électeurs de Corse pour la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse fut adoptée par le Parlement, et les électeurs corses furent consultés le 6 juillet 2003. Il leur était demandé s'ils approuvaient les orientations proposées pour modifier l'organisation institutionnelle de la Corse, tel que cela est décrit dans l'annexe de la loi. L'idée principale est que la Corse est organisée sous la forme d'une collectivité territoriale unique, mais largement déconcentrée.

L'unicité de la collectivité est assurée par sa substitution à la collectivité territoriale existante et aux deux départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud. La collectivité est administrée par une assemblée délibérante, appelée assemblée de Corse et par un conseil exécutif, élu par cette assemblée et responsable devant elle. Les compétences exercées sont celles dévolues, jusque-là, à la collectivité territoriale de Corse et aux départements.

La déconcentration au sein de la nouvelle collectivité unique est assurée par la mise en place de deux subdivisions administratives dépourvues de la personnalité morale dont les limites territoriales sont celles de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud. Chaque subdivision est le ressort d'une assemblée délibérante, l'une dénommée conseil territorial de Haute-Corse et l'autre conseil territorial de Corse-du-Sud.

Ces conseils territoriaux sont composés d'une part, des membres de l'assemblée de Corse dans leurs ressorts respectifs et d'autre part, par des conseillers élus qui prennent le nom de conseillers territoriaux. Le mode d'élection doit permettre d'assurer à la fois la représentation des territoires et des populations. Pour ce, les membres de la collectivité territoriale de Corse et des deux conseils territoriaux

sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, élection à deux tours avec prime majoritaire, chaque liste devant être composée alternativement d'un candidat de chaque sexe, et la liste régionale comporte deux sections départementales. Le nombre global d'élus est de 91, 51 étant à la fois membres de l'assemblée de Corse et membres de l'un des deux conseils territoriaux, 40 autres n'ayant que la qualité de conseillers territoriaux et partagés entre les deux conseils.

La répartition des compétences entre l'assemblée de Corse et les conseils territoriaux n'est évoquée que de manière générale, des lois et règlements devant définir les compétences de la collectivité unique, mais doivent relever de celle-ci les compétences qui engagent l'unité des politiques publiques et la cohérence des décisions prises au niveau de l'île. La loi réserve aux conseils territoriaux la mise en œuvre des compétences de proximité, comme la gestion des politiques sociales, la gestion des routes secondaires ou les aides aux communes.

La majorité des élus de l'île, y compris les nationalistes, était favorable à cette réforme, mais le 6 juillet, sur l'ensemble de l'île, le « non » l'emporte avec 57 180 voix représentant 50,98 % des suffrages exprimés, le « oui » recueillant 54 990 voix.

La réforme institutionnelle proposée étant refusée, c'est dans le cadre du statut de 2002 que vont se dérouler les élections des 21 et 28 mars 2004. Pas moins de dix-neuf listes sont présentes au premier tour. Seules sept franchissent la barre des 5 % nécessaires pour se maintenir. Les autonomistes et indépendantistes derrière E. Simeoni recueillent 8 sièges et 17,34 % des suffrages exprimés. Le référendum ayant provoqué de fortes dissensions au sein de la gauche, deux radicaux de gauche ont constitué leur liste, le maire de Bastia, E. Zuccarelli, qui était tenant du statut quo, recueille 9 sièges et 18,59 % des suffrages exprimés, et P. Giacobbi, député « évolutionniste » de Haute-Corse, enlève 7 sièges et 15,16 % des suffrages exprimés. Les trois listes du Parti communiste, de Divers droite et de Divers gauche recueillent chacune 4 sièges. C'est la liste U.M.P. qui, avec 25,05 % des suffrages exprimés, emporte le plus de sièges : 15.

Le 8 avril suivant, M. Camille de Rocca-Serra (U.M.P.) est élu président de l'assemblée territoriale et M. Ange Santini est élu président du conseil exécutif de la collectivité territoriale.